
VE
RI
TAS

Handbuch

der

Politischen Oekonomie

in Verbindung mit

Geheimerat Dr A. Buchenberger, Präsident des Ministeriums der Finanzen in Karlsruhe, Geh.Rat Prof. Dr J. Conrad in Halle, F. H. Geffcken (†), Geh.Rat Prof. Dr Freiherr Th. von der Goltz in Bonn, Oberforstrat Prof. Dr F. Graner in Stuttgart, J. A. R. von Helferich (†), Prof. Dr L. von Jolly in Tübingen, k. k. Reg.Rat Prof. Dr Fr. Kleinwächter in Czernowitz, Prof. Dr J. Kohler in Berlin, Geh.Rat Prof. Dr W. Lexis in Göttingen, Geh.Rat Prof. Dr E. Löning in Halle, Prof. Dr E. Lorey in Tübingen, Geh.Rat Prof. Dr A. Meitzen in Berlin, Geh. Hofrat Prof. Dr G. Meyer in Heidelberg, Th. Mithoff (†), E. Nasse (†), Prof. Dr Fr. J. von Neumann in Tübingen, Präsident z. D. Dr Freiherr F. von Reitzenstein in Freiburg i. Br. (†), Staatsminister der Finanzen Dr K. V. von Riecke in Stuttgart, G. von Rümelin (†), Prof. Dr E. Sax in Abbazia, Staatsrat Dr K. F. von Schall in Stuttgart, Geh. Ob.Reg.Rat Dr H. von Scheel, Direktor des K. Statistischen Amts in Berlin, Ministerialdirektor Geh.Rat Dr K. Schenkel in Karlsruhe, Prof. Dr M. von Seydel in München, Geh.Rat Prof. Dr Ad. Wagner in Berlin, Direktor des K. Statistischen Landesamts H. von Zeller in Stuttgart

herausgegeben

von

Dr G. von Schönberg,

Professor der Staatswissenschaften an der Universität Tübingen.

Vierte Auflage.

Dritter Band.

Zweiter Halbband.

Tübingen, 1898.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Finanzwissenschaft

und

Verwaltungslehre

in Verbindung mit

F. Heinrich Geffcken (†), Ludwig von Jolly, Edgar Löning, Georg Meyer, Friedrich Freiherr von Reitzenstein (†), Karl Viktor von Riecke, Gustav von Rümelin (†), Karl Friedrich von Schall, Hans von Scheel, Max von Seydel, Adolph Wagner, Hermann von Zeller

herausgegeben

von

Gustav von Schönberg.

Vierte Auflage.

Zweiter Halbband.

Kommunales Finanzwesen und Verwaltungslehre.

Tübingen, 1898.

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Druck von H. Laupp jr. in Tübingen.

Inhalt des dritten Bandes.

Zweiter Halbband.

Finanzwissenschaft.

(Kommunales Finanzwesen.)

XI. Das kommunale Finanzwesen. Von F. Frhr. von Reitzenstein. (L. von Jolly. O. Trübinger.)

Verwaltungslehre.

I. Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre. Von G. Meyer.

II. Statistik.

I. Die Statistik als Wissenschaft. Von G. von Rümelin.

II. Die Statistik als Teil der Verwaltung. Von H. von Scheel.

Seite

VI. Armenwesen. Von E. Löning.

VII. Sittlichkeitspolizei. Von E. Löning.

VIII. Unterrichtswesen. Von L. von Jolly.

Verzeichnis der gebrauchten Abkürzungen.

Bluntschli. St.W. I (resp. II ꝛc.)	=	J. C. Bluntschli und K. Brater, Deutsches Staatswörterbuch. 11 Bände. 1856—1870.
Hdb. Band I. resp. II, Abh. I (resp. II ꝛc.)	=	Handbuch der Politischen Oekonomie. Herausgeg. von G. v. Schönberg ꝛc. 4. Aufl. Bd. I. resp. II. (Volkswirtschaftslehre).
„ Band III. F.W. Abh. I (resp. II ꝛc.)	=	Dass. Band III. (Finanzwissenschaft).
„ Band III. V.L. Abh. I (resp. II ꝛc.)	=	Dass. Band III. (Verwaltungslehre).
Hermann. S.	=	v. Hermann, Staatswirtschaftliche Untersuchungen. 2. Aufl. 1870.
Knies. P.O.	=	K. Knies, Die Politische Oekonomie. Neue Aufl. 1883.
Mangoldt. V.	=	H. v. Mangoldt, Volkswirtschaftslehre. 1868.
J. St. Mill. P.O.	=	J. St. Mill, Grundsätze der Politischen Oekonomie. 3. deutsche Ausg. v. A. Soetbeer. 1869. 1870. 4. Ausg. 1881. 1885.
Mohl. P.W. I (resp. II. III.)	=	R. v. Mohl, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats. 3 Bde. 3. Aufl. 1866.
Rau. I. (resp. II. III.)	=	K. H. Rau, Lehrbuch der Politischen Oekonomie. I. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 8. Aufl. 1868. II. Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik. 5. Aufl. 1862. III. Grundsätze der Finanzwissenschaft. 5. Aufl. 1864.
Roscher. S. I. (resp. II. ꝛc.)	=	W. Roscher, System der Volkswirtschaft. I. Grundlagen der Nationalökonomie. 21. verb. Aufl. 1894. II. Nationalökonomik des Ackerbaues und der verwandten Urproduktionen. 12. Aufl. 1888. III. Nationalökonomik des Handels- und Gewerbfleißes. 6. Aufl. 1892. IV. System der Finanzwissenschaft. 4. Aufl. 1894.
Schäffle. L. 2. A. (resp. 3. A.)	=	A. E. F. Schäffle, Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. 2. Aufl. 1867. 3. Aufl. 1873.
Schäffle. S. K. I. (resp. II. ꝛc).	=	A. E. F. Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers 4 Bde. 1875—1878.
Stein. F.W. I. (resp. II. ꝛc.)	=	L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Aufl. 2 Bde.
Stein. V.L. I. (resp. II. ꝛc.)	=	L. v. Stein, Die Verwaltungslehre. 8 Teile. 1868—1884.
Stein. H.V.L. I. (resp. II. ꝛc.)	=	L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 3. Aufl. 3 Bde. 1888.
Wagner. G. I. (resp. II.)	=	Adolph Wagner, Lehr- und Handbuch der Politischen Oekonomie. Erste Hauptabteilung; Grundlegung. 2 Teile. 3. Aufl. 1892—1894.
Wagner. F.W. I. (resp. II. ꝛc.)	=	Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. Bd I—III. 1883—1890.
J. f. Nat. 1. (resp. 2.) oder I, 1 ff. (resp. II, 1 ff. III, 1 ff.)	=	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik seit 1863. Gegr. von B. Hildebrand, herausgeg. jetzt von J. Conrad ꝛc. Bd. 1 ff.—69 (1897). Oder Erste Folge (I) Bd. 1—34. Zweite Folge (II) Bd. 35—55 (auch Neue Folge Bd. 1—21). Dritte Folge (III) Bd. 56 ff. (Auch Dritte Folge Bd. 1 ff.)

Annalen. 1868 (resp. 1869 ff.)	=	G. Hirth, Annalen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins 1868. 1869; seit 1870: Annalen des Deutschen Reichs.
J. f. G. V. 1. (resp. 2. zc.)	=	Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Jahrg. 1—4 herausgeg. v. F. v. Holtzendorff u. L. Brentano. Jahrg. 5 ff. (1881) ff. herausgeg. v. G. Schmoller.
Schmoller. F.	=	G. Schmoller, Staats- u. socialwissenschaftliche Forschungen.
S. V. f. S. 1. (resp. 2. zc.)	=	Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 1 ff. seit 1873.
V. f. V. 1. (resp. 2.)	=	Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft und Kulturgeschichte. Jahrg. 1 ff. seit 1863.
Z. f. St.W. 1. (resp. 2 ff.)	=	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Jahrg. 1 ff. Tübingen seit 1844.
Archiv. I. (resp. II.)	=	Archiv für Sociale Gesetzgebung und Statistik herausgeg. von H. Braun seit 1888.
H.W. I. (resp. II.)	=	Handwörterbuch der Staatswissenschaften herausgeg. von J. Conrad zc. 6 Bände 1890—1894.
Z. f. V. I. (resp. II.)	=	Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung herausgeg. von v. Böhm-Bawerk zc. seit 1894.
F.A. I. (resp. II.)	=	Finanzarchiv herausgeg. von G. Schanz seit 1884.
W. d. V. I. (resp. II.)	=	Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts herausgeg. von K. Frhr. v. Stengel. 2 Bde. 1890.

Finanzwissenschaft.

Kommunales Finanzwesen.

XI.

Das kommunale Finanzwesen.

Die Revision der Arbeit des verstorbenen Freiherrn Fr. von Reitzenstein über das kommunale Finanzwesen (s. darüber auch das Vorwort zum Band III, 1) haben für diese Auflage die Herren Professor Dr. von Jolly in Tübingen und Dr. Trüdinger am Kgl. Statistischen Landesamt in Stuttgart übernommen. Es war die Absicht, die Reitzenstein'sche Arbeit in ihrer systematischen Darstellung und in allen sachlichen Ausführungen unverändert wiederzugeben und sie nur durch die inzwischen, seit 1890, eingetretenen Veränderungen in der Gesetzgebung und Organisation des kommunalen Finanzwesens sowie durch neueres statistisches Material und neuere Litteraturangaben zu ergänzen. Herr Professor Dr. von Jolly hat die Revision von §§ 1—53, Herr Dr. Trüdinger die Revision von §§ 54 ff. besorgt. Die wichtigsten Aenderungen des Herrn Professor Dr. von Jolly sind in den §§ 8. 9. 35 erfolgt. Ueber die Aenderungen des Herrn Dr. Trüdinger s. meine Bemerkung zu Abschnitt III. Der Herausgeber.

Einleitung.

Ueber die Materie in weiteren Umrissen: Ad. Wagner, F.W. 3. Aufl. 1883. Bd. I. Buch I. Kap. 2. Abschn. 2. L. v. Stein, F.W. 5. Aufl. 1885. Tl. I. S. 54 ff. G. Cohn, System der Nationalökonomie Bd. II. vorzugsweise S. 641 ff. Leroy-Beaulieu, Traité etc. des finances. 4. Aufl. 1887. De Parieu, Traité des impôts. 2. A. 1866—67. v. Bilinski, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform. 1878. V. v. Brasch, Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich. 1874. F. F. Mayer, Die Gemeindewirtschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen. 1851. G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht. 2. Aufl. 1893. Richard T. Ely, Taxation in American States and Cities. 1888. Schanz, Die Steuern der Schweiz. 1890. R. Gneist, vorzugsweise: Geschichte und heutige Gestaltung der englischen Kommunalverwaltung und des Selfgovernments. 1862. Ders., Englisches Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1883—84. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre. 1873. M. Block, Les communes et la liberté. 1876. Fr. J. Neumann, Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland. 1895.

§ 1. Das Gebiet der Finanzwirtschaft, d. h. der öffentlichen oder öffentlichrechtlichen Wirtschaften, wird durch die Darstellung des Staatsfinanzwesens nicht erschöpft. Nur einen Teil der öffentlichen Aufgaben begreift der unmittelbare Wirkungskreis des Staates in sich; der andere findet seine Erfüllung durch die zwar innerhalb der Rechts- und Wirtschaftsordnung des Staats sich bewegende, doch bis zu einem gewissen Grade selbständige und selbstthätige Aktion der kommunalen Korporationen, welche für das politische und wirtschaftliche Gemeinwesen der örtlich enger begrenzten Kreise den Organismus bilden. Wie für die Aufgabenerfüllung seitens des Staats, so bedarf es auch für die dieser Korporationen der Mittelbeschaffung: der Lehre vom Finanzwesen des Staats tritt daher die vom Finanzwesen der Kommunalkörper als ein gleichberechtigtes Element hinzu. Diese Gleichberechtigung zur Anerkennung gebracht zu haben, ist ein Verdienst erst der neueren Wissenschaft. Der Fortschritt, welcher sich in dieser Erweiterung des wissenschaftlichen Aufgabenkreises bekundet, bildet ein Ergebnis der Wendung, welche seit der Mitte des Jahrhunderts sich in der Auffassung von den Objekten der staats-

wissenschaftlichen Betrachtung vollzogen und welche das Interesse, das sich lange Zeit auf die vom Staat unmittelbar ausgehenden Thätigkeiten koncentriert hatte, auch den kommunalen Korporationen zugeleitet hat. Dieselbe ist ein Korrelat des im Gebiete der Praxis schon früher eingetretenen Umschwungs. Das Bestreben des absoluten Staats, die öffentlichen Aufgaben immer mehr in seinen unmittelbaren Wirkungskreis hereinzuziehen, rief schließlich eine Reaktion hervor, welche die Wiederherstellung des zum Nachteil der lokalen Kräfte verschobenen Gleichgewichts sich zum Ziele setzte. Eine der Ausdehnung der kommunalen Autonomie und Selbstverwaltung günstige Strömung charakterisiert in diesem Jahrhundert die Gesetzgebung der Kulturstaaten Europas. In keinem deutschen Staatsmann ist diese Richtung kräftiger zum Ausdruck gekommen als in dem Freiherrn von Stein; die aus seiner Initiative hervorgegangene große Schöpfung, die preußische Städteordnung von 1808, ist mit Recht als der Ausgangspunkt der auf Wiederbelebung der kommunalen Institutionen gerichteten Bestrebungen in Deutschland erachtet worden.

§ 2. Jene Anerkennung der Gleichberechtigung der Lehre vom kommunalen Finanzwesen hat indessen nicht die Bedeutung, daß mit derselben die Abhängigkeit von den auf die Einrichtung des Staats und des Staatsfinanzwesens bezüglichen staatsrechtlichen Disziplinen negiert wäre; eine solche Abhängigkeit ist vielmehr nach verschiedenen Richtungen hin vorhanden. Das Finanzwesen der Kommunalkörper, das nur eine Seite des kommunalen Wesens ist, steht in engster Wechselbeziehung zu dem administrativen Wirkungskreis dieser Korporationen und ist daher, da dieser von der Regelung und Gestaltung der inneren Staatsverwaltung abhängt, stets sehr wesentlich durch das Staatsverwaltungsrecht bedingt. Und ebenso besteht bezüglich der Mittelbeschaffung der Kommunalkörper und des Staats eine Wechselbeziehung zwischen beiden und eine Abhängigkeit jener von dieser: die Mittelbeschaffung der Kommunalkörper, soweit sie auf der Anwendung von Zwangsbefugnissen beruht, muß sich nicht nur in das System der Staatsfinanzwirtschaft einordnen, sondern ist auch oft auf positive Leistungen und Zuwendungen dieser angewiesen. Ueberdies ergeben sich aus dem gleichen Wesen des Staats und der Kommunalkörper als öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände viele Analogieen in den Verhältnissen ihres Finanzwesens, die für die richtige und beste Gestaltung desselben vielfach die Anwendung gleicher finanzpolitischer Grundsätze erfordern. Die erfolgreiche wissenschaftliche Behandlung des kommunalen Finanzwesens hat daher die genügende wissenschaftliche Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens zur Voraussetzung.

Zunächst war für die Erkenntnis des kommunalen Finanzwesens der Boden durch die Darstellung der administrativen Institutionen des Staats zu ebnen. Es ist das große bleibende Verdienst von R. Gneist, zuerst diesen Weg betreten und in der an die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechts sich anschließenden Darstellung der englischen Kommunalverfassung ein weithin wirkendes Vorbild aufgestellt zu haben. Wenn indessen für die vergleichende Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens vermöge des Auseinandergehens der Institutionen der einzelnen Länder und der Ungleichheit des Zustandes ihrer Bearbeitung die Schwierigkeiten immer noch große sind, so steigern sich diese für das kommunale Finanzwesen und zwar desto mehr, eine je größere Vielgestaltigkeit hier vermöge der Bethätigung der kommunalen Autonomie innerhalb der einzelnen Staaten besteht.

§ 3. Teils dem Gange, welchen die Entwickelung der Wissenschaft genommen hat, teils den aus der Abhängigkeit von der Behandlung des Staatsverwaltungsrechts und des Staatsfinanzwesens sich ergebenden Schwierigkeiten ist es hiernach zuzuschreiben, wenn die Bearbeitung des kommunalen Finanzwesens gegen die des Staatsfinanzwesens zurückgeblieben ist. Systematische Bearbeitungen der gesamten auf das kommunale Finanzwesen bezüglichen Einrichtungen sind daher selbst für einzelne Staaten noch selten. Ausnahmen bilden Frankreich,

für welches von Brasch eine zwar gedrängte jedoch vortreffliche Skizze der auf die Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden bezüglichen Institutionen geliefert und Württemberg, dessen kommunales Finanzwesen F. F. Mayer in systematischer und für seine Zeit erschöpfender Weise behandelt hat. Der Schwerpunkt liegt auch gegenwärtig noch in der Bearbeitung der einzelnen Gebiete der Materie. Vor Allem sind die kommunalen Steuern Gegenstand eingehender Behandlung geworden; öfter hat hiebei der enge Zusammenhang, wie er zwischen der Besteuerung und dem Aufgabenkreise und der gesamten Wirtschaft der Kommunalkörper besteht, Anlaß gegeben, auch andere Gebiete des kommunalen Finanzwesens in den Bereich der Darstellung zu ziehen. Als ein beachtenswertes Beispiel solcher weitergreifenden Behandlung ist Ely's lehrreiches Buch über die Besteuerung der Staaten und Städte Amerikas zu nennen. Ein noch neueres Beispiel enthält das ausführliche Werk von Schanz über die Steuern der Schweiz, das ebenfalls mit den Staatssteuern zugleich die Gemeindesteuern umfaßt und in welchem auch über dies Gebiet hinaus die wichtigsten Seiten des Gemeindefinanzwesens jenes Landes eine durch Vollständigkeit und Durchsichtigkeit sich auszeichnende Bearbeitung erfahren haben. Weit weniger entwickelt erscheint die vergleichende Behandlung des Stoffes, wenngleich auch hier beachtenswerte Anfänge vorliegen: dieselben knüpfen teils ebenfalls an die Bearbeitung einzelner Zweige der Materie und vor allem der Steuern sich an. Als Leistungen dieser Richtung sind de Parieu's großes Werk über die Steuern, sowie Leroy-Beaulieu's Lehrbuch der Finanzwissenschaft und v. Bilinski's Schrift über die Gemeindebesteuerung zu bezeichnen. Andere Anregungen sind von der Darstellung des Verwaltungsrechts ausgegangen. Als epochemachend sind auch hier die Schriften Gneist's über die Kommunalverfassung Englands zu bezeichnen; ihnen schließt Leroy-Beaulieu's Werk über die Lokalverwaltung Frankreichs und Englands sich an; einen Kreis von weiterer Ausdehnung umfaßt Block's Buch „Die Gemeinden und die Freiheit", das auf eine gedrängte Uebersicht des Wirkungskreises der Finanzeinrichtungen eine Skizze der Gemeindegesetzgebung der verschiedenen Materien folgen läßt.

Von den systematischen Werken über die Finanzwissenschaft beschränkt die Mehrzahl sich auf eine, wo nicht anhangsweise, doch summarische Behandlung des kommunalen Finanzwesens: immerhin werden den Werken Steins, Roschers und Cohns mannigfache wertvolle Anregungen entnommen werden können. Weit mehr ist der Gleichberechtigung des kommunalen Finanzwesens in Wagners Lehrbuch Rechnung getragen worden: nicht nur ist der hier dem kommunalen Finanzwesen gewidmete Abschnitt zu einer diese Materie in ihren wichtigsten Teilen umfassenden Skizze erweitert worden, sondern es hat auch bei der Bearbeitung der Spezialmaterien das Finanzwesen der Gemeinden und kommunalen Verbände ausgiebige Berücksichtigung gefunden.

§ 4. Bei dem unfertigen Zustande, in dem sich hiernach die litterarische Behandlung des Gegenstandes befindet und innerhalb der engen räumlichen Grenzen, wie sie dieser Abhandlung in diesem Werke vorgezeichnet sind, kann es nicht in der Absicht liegen, hier das kommunale Finanzwesen zu einer erschöpfenden Darstellung zu bringen. Es muß der Versuch genügen, von den positiven Einrichtungen ihren Hauptrichtungen nach und unter Darlegung der leitenden Gesichtspunkte ein Bild zu geben: nach Maßgabe der Information, wie ihn das vorliegende Material gewährt, werden hiebei die Institutionen Englands, Frankreichs, Belgiens, der Niederlande, Italiens, Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz und der Vereinigten Staaten Nordamerikas in Betracht gezogen werden. Was Deutschland und die Schweiz anlangt, so wird hierbei auf die Einrichtungen der größeren Staaten bezw. Kantone: Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, bezw. Bern und Zürich vorzugsweise Rücksicht zu nehmen sein.

Die Abschnitte, in welche die Darstellung sich gliedern wird, sind: I. Die Kommunalkörper. II. Die Aufgaben. III. Der Bedarf. IV. Die Einnahme und Einnahmequellen.

V. Die Gleichgewichtserhaltung im kommunalen Haushalt und die zeitliche Anpassung der Mittel an den Bedarf. VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung. VII. Die Statistik. VIII. Die Reformbestrebungen und Schluß.

I. Die Kommunalkörper.

1. Begriff und Arten. Einwirkung der modernen Staatsidee.

Die ausführlichste Uebersicht der Kommunalkörper nach Organisation und Wirkungskreis in Bezug auf Deutschland, England und Frankreich bei E. v. Meier in v. Holtzendorffs Rechtsencyklopädie (Abschnitt: Das Verwaltungsrecht) und im Hdb. Band III, 2. (V.L. Abh. III. von G. Meyer). Für Deutschland noch besonders belehrende Abschnitte über Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung bei H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I. 1881. Ueber die Umbildung der kommunalen Korporationen unter der Einwirkung der modernen Staatsidee vor allem Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. (1868) Bd. I von § 54 an S. 638 ff. Ueber die Konstruktion der Rechtsbegriffe: Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.

§ 5. Begriff. Unter Kommunalkörpern werden hier die zwischen dem Staat und den Einzelnen stehenden lokalen zwangsgemeinwirtschaftlichen Organismen verstanden. Während sie mit dem Staat einesteils die Eigenschaft von Zwangsgenossenschaften sowie die Beziehung zu einem örtlichen Gebiet und zu einem durch sein Verhältnis zu diesem Gebiet abgegrenzten Personenkreise, anderenteils die mit selbständiger Willensbestimmung verbundene rechtliche Persönlichkeit gemein haben, unterscheiden sie sich von ihm durch die engere Begrenztheit des von ihnen umschlossenen örtlichen und Personenkreises sowie durch die entsprechende größere Beschränktheit ihrer Zwangsgewalt, ihrer Aufgaben und ihrer Mittel; in allen diesen Beziehungen sind sie von der staatlichen Organisation abhängig und ihr untergeordnet. Daß in ihrem Aufgabenkreise neben den allgemeinstaatlichen auch die besonderen Interessen der engeren lokalen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder zum Ausdruck gelangen, nähert sie den Privatkorporationen, von denen sie jedoch dadurch, daß sie eine durch den Organismus des Staats als notwendig gegebene und daher vom Privatwillen unabhängige Existenz haben, sich wieder unterscheiden. Letzteres stellt sie in die Reihe der öffentlichen Korporationen; unter denselben werden sie als eine besondere Kategorie dadurch charakterisiert, daß ihr Herrschaftsverhältnis sich nicht bloß auf einen Personenkreis sondern zugleich über einen territorialen Abschnitt des Staatsgebiets erstreckt. Zusammen mit den übrigen öffentlichen Korporationen stellen sie den Organismus der innerhalb der Staatsordnung selbstthätigen lokalen Kräfte dar, durch deren Zusammenwirken einerseits mit dem Staat, andererseits mit den Privaten und den aus der freien Vereinigung und Willensbestimmung derselben hervorgegangenen Bildungen sich Harmonie und Gleichgewicht im Staatsleben erhalten. Neuere Schriftsteller versuchen sie unter der Benennung „Selbstverwaltungskörper“ zusammenzufassen; bei der immer noch streitigen Abgrenzung des Begriffs der Selbstverwaltung ist hier von der Anwendung dieser Bezeichnung Abstand genommen.

§ 6. Arten. Allen gegenwärtigen Kulturstaaten ist es gemeinsam, daß die Zwecke der öffentlichen Verwaltung in einem solchen zwiefachen Organismus erstrebt werden, von denen der eine den Staatswillen unmittelbar zum Ausdruck bringt, der andere seinen Inhalt zunächst durch die Willensbestimmung der dem Staatswillen gegenüber mehr oder weniger selbständig wirkenden lokalen Kräfte erhält. Es besteht aber — abgesehen von exceptionellen Miniaturstaaten — ferner auch darin Uebereinstimmung, daß dieser letztere Organismus nicht ein bloß eingliedriger, sondern ein solcher ist, der ein System teils neben einander bestehender, teils einander über- und untergeordneter Bildungen in sich begreift. So groß aber hierin die Uebereinstimmung, so erheblich ist andrerseits die Verschiedenheit der Art, in der das System sich aufbaut.

Das fundamentale und wichtigste Element desselben ist in der Mehrzahl der Staaten die Ortsgemeinde. Sie ist dasjenige Glied des kommunalen Organismus, welches an unterster Stelle der Verwirklichung der durch das lokale Gemeinleben gegebenen, beziehungsweise sich an dasselbe anknüpfenden Aufgaben dient. Häufig aus der Teilung oder Umbildung der alten größeren Gaugemeinde oder aus Sonderbildungen innerhalb derselben hervorgegangen ist sie, mannigfach durchbrochen durch Organisationen, bei denen der Gedanke zweckmäßiger Erfüllung besonderer Verwaltungsaufgaben der leitende war, fast überall großen Wandelungen ausgesetzt gewesen, ja zuweilen ganz in korporative oder administrative Bildungen mit spezialisiertem Wirkungskreise aufgelöst bezw. durch Spezialgemeinden ersetzt worden. Die Existenz solcher Spezialgemeinden, als Kirchen-, Schul-, Wege-, Deichgemeinden neben der Ortsgemeinde bildet eine in der kommunalen Organisation der Staaten häufige Erscheinung. Die Ortsgemeinde erscheint auch öfters in zwei meist über dasselbe territoriale Gebiet sich erstreckende Korporationen gespalten, von denen die eine, die Nutzungs- oder Bürgergemeinde, hauptsächlich die Idee der Rechts- und Wirtschaftsgemeinschaft der Gemeindegenossen zum Ausdruck bringt, die andere, die Einwohner- oder politische Gemeinde, der Erfüllung der örtlichen administrativen oder politischen Aufgaben dient.

Nach dem Gegensatze, wie er im Wege der geschichtlichen Entwickelung in der Art des Anbaus und damit im Zusammenhang im Erwerbs- und socialen Leben sich gebildet hat, pflegen Land- und Stadtgemeinden geschieden zu werden, eine Scheidung, die vielfach auch in der Organisation und den an dieselbe sich anknüpfenden Rechtsverhältnissen Ausdruck gefunden hat.

Dasselbe Bedürfnis, was für die Erfüllung der Aufgaben des lokalen Gemeinlebens auf der untersten Stufe eine Organisation verlangt, wiederholt sich auf den oberen Stufen: es beruht hierauf die Notwendigkeit von Bildungen, welche Zwischenstufen zwischen dem Staat und der Ortsgemeinde repräsentieren. Die Schaffung solcher Zwischenstufen ist zwar oft im Wege von Neubildungen vollzogen worden, hat aber ebenfalls häufig in schon vorhandenen administrativen Abgrenzungen oder in Ueberbleibseln früherer staatsrechtlicher Bildungen Stützpunkte gefunden. Diese oberen Glieder des kommunalen Organismus als Amts- und Bezirksgemeinden, Kreis-, Departemental-, Provinzial-, Grafschafts- ꝛc. Verbände sind hier unter dem hergebrachten Namen der Kommunalkörper höherer Ordnung begriffen; mit diesen und den Spezialgemeinden zusammen machen die Ortsgemeinden die Glieder des kommunalen Organismus aus.

§ 7. Einwirkung der modernen Staatsidee auf die Auffassung der kommunalen Korporation. Von den heutigen Gliedern des kommunalen Organismus sind hiernach die einen Schöpfungen des sogenannten absoluten Staats, die anderen älter als der letztere und von der durch denselben begründeten Ordnung als bereits bestehende Elemente vorgefunden worden; aber auch an diesen letzteren ist der Umwandlungsprozeß erkennbar, welchen das Aufkommen der Idee des absoluten Staats und die Umwandlung des unter der Herrschaft derselben zur Geltung gekommenen Staatsbegriffs in den des Rechtsstaats im kommunalen Organismus hervorgebracht hat. Die Macht, welche in den kommunalen Organisationen des Mittelalters dem genossenschaftlichen Element beiwohnte, war eine derartige, daß der Einzelne in seinen wichtigsten rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen der örtlichen Gesamtheit ohne Dazwischentritt eines höheren Ganzen unterworfen war und daß er nur als ein Glied dieser Gemeinschaft Geltung hatte. Hierin hat die Idee des absoluten Staats eine wesentliche Aenderung vollzogen, indem die neue Auffassung den Einzelnen in ein direktes Verhältnis zum Staat stellte; dadurch wurde ebenso die Wirkungssphäre des Staats wie dessen Verfügungsbefugnis über den Einzelnen erweitert, wogegen in gleichem Verhältnis Wirkungskreis und Rechte der kommunalen Korporation eine Einschränkung erfuhren. Erst die Schaffung neuer Aufgaben durch den abso-

luten Staat, für deren Durchführung derselbe der Mitwirkung der Gemeinden bedurfte, die decentralisierende Tendenz der neueren Zeit und überhaupt die Entwickelung des absoluten Staats zum Rechtsstaat haben den Wirkungskreis der örtlichen Korporationen von neuem erweitert und ihre unmittelbaren rechtlichen Beziehungen zu den Mitgliedern wieder vermehrt. Der Inbegriff von Aufgaben und Rechten, wie er sich aus diesem Prozesse herausgebildet hat, erscheint hiernach in erster Reihe nicht als ein Ergebnis der Gestaltung des örtlichen Gemeinlebens, sondern zum großen Teile als ein Produkt der Gesamtentwicklung. Weit mehr als in den früheren kommt in den heutigen Gemeinden und kommunalen Korporationen der Charakter einer nicht in der Genossenschaft aufgehenden, sondern über derselben stehenden, durch den Staat und seine Rechtsordnung gegebenen Veranstaltung zum Ausdruck, zu deren Zwecken beizutragen und thätig zu sein der Einzelne weniger vermöge seines genossenschaftlichen Verhältnisses als vermöge des vom Staat ihm erteilten Berufs bezw. der durch die Rechtsordnung ihm auferlegten Verbindlichkeiten ermächtigt und verpflichtet ist.

Die Entwickelung hat sich hiernach in verschiedener Weise vollzogen, je nachdem die Gemeinde wie im südlichen und westlichen Deutschland, Frankreich, Italien, einen absoluten Staat vorfand oder durch denselben wie im kolonisierten Lande des deutschen Nordostens erst geschaffen wurde. Ein weiterer Gegensatz der Entwickelung besteht zwischen den monarchischen Staaten einerseits und der Schweiz und Amerika andererseits: wie in der Schweiz die Auffassung der Gemeinde als Genossenschaft, so hat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika die als Association in der kommunalen Organisation besonderen Einfluß behauptet.

2. Die heutige kommunale Organisation als Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung.

1) England.

Außer den schon genannten Werken von Gneist, Leroy-Beaulieu, E. v. Meier hervorzuheben: Em. Fisco und J. van der Straeten, Institutions et taxes locales du Royaume de la Grande Bretagne et d'Irlande. 2me ed. 1863. Local government and taxation in the united kingdom, a series of essays published under the sanction of the Cobden Club edited by Probyn, 1882. Wright und Hobhouse, An outline of local government and taxation in England and Wales. 2 ed. 1894. Al. Glen und B. Cunningham Glen, A Handbook to the Local Government Act 1888, 1888. W. A. Holdsworth, The Local Government Act 1888, 1888. Fr. J. Goodnow, The english local government. Pol. Quarterly, march and june 1888. H. Clarke, The local Government Act 1888 in its Application to London, 1888. R. Herbert und A. F. Jenkin, The councillors' handbook. 2 ed. 1888. J. Th. Dodd, The parish councils act. 1894. E. Jenks, An outline of english local government. 1894. G. H. Blunden, Local taxation and finance. 1895. Arminjon, L'administration locale de l'Angleterre. 1895.

§ 8. **Allgemeiner Charakter.** Wie die Idee des absoluten Staats in England eher als in den kontinentalen Staaten Europas Verwirklichung gefunden hatte, so ist auch daselbst die Ueberleitung dieses Staats in den Rechtsstaat früher zum Abschluß gelangt; weniger durch gewaltsame Umwälzungen als durch eine allmähliche, im großen und ganzen stetig gebliebene Entwicklung hat diese Ueberleitung sich vollzogen. Da es an Anläßen zu fundamentaler Neugestaltung der administrativen und kommunalen Organisation fehlte, so haben die Reformen lange vorwiegend vom praktischen Bedürfnis und von den in der Verwaltungsthätigkeit nach ihren verschiedenen Richtungen hin thatsächlich hervorgetretenen Erscheinungen den Ausgangspunkt genommen. Hieraus ging ein Zustand hervor, welcher zwar in technisch administrativer Hinsicht und in Hinsicht der Mittelbeschaffung bedeutende Leistungen aufwies, andererseits aber was die kommunale Organisation anlangt, eine von einheitlichen Gedanken beherrschte Planmäßigkeit vermissen ließ. Die Fülle der aus Zweckmäßigkeitsmotiven hervorgegangenen Bildungen überwucherte den Grundbau der kommunalen Verfassung allmählich so, daß die Lokalverwaltung 1870 von dem Minister Goschen ein Chaos von Behörden, ein Chaos von Steuern und ein noch schlimmeres Chaos von Bezirken genannt werden konnte. Es entwickelte sich deshalb bald darauf das Bestreben durch

Zusammenfassung der isolierten Elemente die Organisation zu vereinfachen, und dasselbe hat in den Local-government Acts vom 13. August 1888 und vom 5. März 1894 große Erfolge erzielt. Eine weitere Bedeutung dieser Gesetze liegt darin, daß sie dem seit 1832 im Parlament zurückgedrängten Adel auch die lokale Herrschaft genommen und zur Demokratisierung der Gesetzgebung die der Verwaltung gefügt haben.

§ 9. Die wesentlichsten Elemente des heutigen englischen Kommunalwesens sind die ländliche Kirchspielsgemeinde (parish), die Stadt (municipal borough), die meist aus einem ländlichen Kirchspiel oder einer Stadt bestehende Schulgemeinde, die gewöhnlich aus einer Stadt und ländlichen Kirchspielen zusammengesetzte Armengemeinde (union), der für zahlreiche andre Verwaltungsaufgaben aus ländlichen Kirchspielen oder aus einer Stadt gebildete Distrikt, endlich als höhere Einheit die Grafschaft (county), die sich aus Distrikten und Städten zusammensetzt, während die größten Städte für sich allein Grafschaften sind.

Vor allem charakteristisch für die kommunale Entwicklung Englands ist die frühe Absorption der alten Gau- und Ortsgemeinde (hundred und tithing) durch die als lediglich administrative Bildung sich kennzeichnende Pfarrgemeinde, mit deren Gestaltung zur Armen- (1601) und zur Wegegemeinde (1555 bezw. 1773) ihr Uebewiegen im Gebiete der kommunalen Organisation entschieden war. Aber es fand diese Entwicklung nicht in der Weise statt, daß aus der Parochie sich eine neue Ortsgemeinde gebildet hätte; indem vielmehr die parish für jeden der in Rede stehenden Verwaltungszwecke mit einer besonderen Organisation versehen wurde, war der Grund zur Bildung von Spezialgemeinden gelegt, welche, wiewohl ursprünglich auf der territorialen Basis des Kirchspiels beruhend, sich von letzterem in der Art ihrer Organisation und demnächst häufig auch nach ihrer Abgrenzung mannigfach unterschieden. Wie für das Armen- und Wegwesen, so entstanden später auch für das Volksschulwesen, Beerdigungswesen, die Straßenbeleuchtung und andere Dinge besondere Organisationen. Das unvermittelte Nebeneinanderbestehen solcher für die einzelnen Verwaltungsaufgaben gesondert organisierter Gemeinden bildete bis in die neueste Zeit einen Grundzug der englischen Kommunalverfassung. Ein weiteres Element ist durch die Zusammenlegung der parishes zu verschiedenen größeren Verbänden in die Entwickelung hineingetragen worden. Eine solche Vereinigung von Kirchspielen zu größeren Verbänden erfolgte zuerst für Zwecke der Armenverwaltung und stand in enger Wechselbeziehung zur Annahme des Arbeitshaus-Systems, wie sie nach stufenweiser Annäherung an dasselbe durch das berühmte Armengesetz von 1834 zum Abschluß gebracht wurde. Die zunächst als Arbeitshausbezirke konstruierten Armengemeinden (unions) haben allmählich den größten Teil der Aufgaben der öffentlichen Armenpflege in ihren Wirkungskreis aufgenommen und die Bedeutung der parish auf dem Gebiet der Armenpflege auf die eines wesentlich der Verteilung und Erhebung der Armensteuer dienenden Bezirkes reduziert. Die Zahl der städtischen und ländlichen parishes belief sich 1891 auf 14488, welche in 648 unions vereinigt waren. Sodann wurden aus ländlichen Kirchspielen Bezirke für die Wegeunterhaltung gebildet; es bestanden deren 1893 404, während 6477 Kirchspiele ihre Wege selbständig unterhielten. Die wichtigsten Verbände sind aber die Distrikte (urban und rural districts). Nachdem schon seit 1847 durch Lokalakte für viele eigens gebildete Bezirke Behörden für gesundheits- und baupolizeiliche Zwecke geschaffen waren, wurde 1875 das ganze Land in städtische und ländliche Gesundheitsdistrikte geteilt, von denen die ersteren gewählte Behörden erhielten, während für die letzteren die Behörden der sie umfassenden Armengemeinden (unter Ausschluß der aus städtischen Teilen der Armengemeinde hervorgegangenen Mitglieder) für zuständig erklärt wurden. Man verzichtete für die ländlichen Distrikte auf die Bildung besonderer Kollegien, weil ihre Behörden nur eine geringe Zuständigkeit erhielten. Die Eigenschaft von städtischen Gesundheitsdistrikten erhielten vor allem die Städte (municipal boroughs), d. h. die unter der Städteordnung von 1835 (jetzt 1882) stehenden Wohnbezirke, deren es jetzt 303 giebt, und deren Behörden — town council, mayor und aldermen — periodisch gewählt werden. Außerdem wurde den sonstigen größeren Wohnplätzen und vielen Verbindungen von größeren oder auch kleineren Wohnplätzen die Eigenschaft von Gesundheitsdistrikten beigelegt. Die Gesundheitsdistrikte sind durch das Lokalverwaltungsgesetz vom 5. März 1894 den kleinsten staatlichen Verwaltungsbezirken des Kontinents nah gebracht worden, nachdem man eine Zeit lang daran gedacht hatte, den Armengemeinden diese Bedeutung zu geben. Es sind den Behörden der Distrikte nämlich verschiedene Angelegenheiten, für welche vorher besondere Organisationen bestanden hatten, übertragen worden, z. B. das Straßenwesen unter Auflösung der vorher erwähnten Straßenverbände. Wegen der Erweiterung ihrer Zuständigkeit erhielten sie statt des Namens Gesundheitsdistrikte den allgemeineren Distrikte, und in Verbindung hiermit wurde für die ländlichen Distrikte das Verhältnis zu den Armengemeinden durch die Bestimmung umgekehrt, daß die von den Angehörigen der Distrikte zu wählenden Mitglieder der Distriktsbehörden für sie auch Mitglieder der Armenbehörden sind, während in den städtischen Distrikten und also auch in den Städten die Mitglieder der Armenbehörden neben den Distriktsräten und Stadträten ge-

wählt werden. Gleichzeitig organisierte das Gesetz die Verfassung der ländlichen Kirchspiele, indem es für sie gewählte Behörden schuf und diesen Befugnisse von solchem Umfang gab, daß sie an kontinentale Dorfbehörden so weit erinnern, als die englische Uebung, die Zuständigkeit der Behörden durch scharf begrenzte Spezialvollmachten zu bestimmen, dies möglich macht. Die Uebung findet eine Ergänzung in dem Herkommen, über lokale Bedürfnisse, welche auf Grund der gemeingültigen Vollmachten nicht zu befriedigen sind, Lokalbills zu erlassen. Das Gesetz vom 5. März 1894 kann als eine Fortsetzung des Lokalverwaltungsgesetzes vom 13. August 1888 betrachtet werden, da es dem Kirchspiel und Distrikt dieselbe demokratische Verwaltungsorganisation giebt, die dieses für die Grafschaft[1]) geschaffen hat. Dasselbe hat nämlich den Quartalsitzungen der Friedensrichter, d. h. des Grundadels, ihre umfangreiche Verwaltungszuständigkeit genommen und auf einen mittelst eines sehr liberalen Wahlsystems gewählten Grafschaftsrat übertragen. Zugleich entzog es den Friedensrichtern die Zugehörigkeit zu den Armenbehörden. Es ist ihnen im Wesentlichen nur ihre richterliche Zuständigkeit geblieben, und für die Bestellung und Leitung des Exekutivpersonals wurde ein zu gleichen Teilen vom Grafschaftsrat und von der Versammlung der Friedensrichter besetzter Ausschuß (joint comittee) geschaffen. Dem Grafschaftsrat kommen neben umfangreichen unmittelbaren Verwaltungsbefugnissen wichtige Aufsichtsrechte über die Kirchspiels- und Distriktsbehörden zu, während diese in anderen Angelegenheiten wie der Grafschaftsrat selbst von den Ministerien, namentlich dem local government board, beaufsichtigt werden. Da die Behörden von den Ministerien außerdem durch große Staatsbeiträge abhängen, die ihnen für verschiedene Zwecke gewährt werden, hat durch die Reformen die Decentralisation der Verwaltung notgelitten, wie sie zur Zeit der Herrschaft der Friedensrichter bestand, die von den Ministerien ganz unabhängig waren, und deren Maßregeln nur durch Rechtsbeschwerde bei den Gerichten angegriffen werden konnten. Die Wiederbelebung der Kirchspielsthätigkeit durch das Gesetz von 1894 war aber ein Schritt in der entgegengesetzten Richtung.

2) Frankreich.

Außer den vorgenannten Werken von Leroy-Beaulieu, Block, v. Brasch insbesondere: Block, Dict. de l'adm. française, s. v. departement, organisation communale, associations syndicales. Thorlet, Régime financier des communes, 1887. Souviron und H. de Pontich, Recueil annoté de lois et décrets sur l'administration communale et départementale comprenant les textes spéciaux à l'administration de la ville de Paris et du département de la Seine. Paris 1888. L. Fuld, Französische Gemeindegesetzgebung, Deutsche Revue 1889. Für die ältere Zeit: A. de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, vorzugsweise Buch II, Kap. 3.

§ 10. Allgemeiner Charakter. Im Gegensatz zu der Vielgestaltigkeit und Buntscheckigkeit, wie sie dem Kommunalwesen Englands eigentümlich ist, zeichnet die kommunale Verfassung Frankreichs sich durch Gleichförmigkeit aus; ihren Rahmen bilden noch heute die grundlegenden Normen, welche das aus der Initiative Napoleons I. hervorgegangene Gesetz vom 28. pluv. VIII der Entwickelung vorgezeichnet hat. Dasselbe errichtete den Verwaltungsorganismus auf der dreigliedrigen Abstufung: Ortsgemeinde, Arrondissement und Departement. Von diesen dreien sind Ortsgemeinde und Departement zu Kommunalkörpern ausgebildet, während das Arrondissement ein bloßer Verwaltungsbezirk geblieben ist und lediglich ein der eigenen Willensbestimmung im Wesentlichen entbehrendes, fast ganz von den Organen der departementalen Verwaltung abhängendes Zwischenglied darstellt. In ihrer Wirkungssphäre umfassen Ortsgemeinde und Departement fast den ganzen Kreis der örtlichen Verwaltung; durchbrochen wird ihr Aufgabenkreis hauptsächlich nur durch die umfangreiche Zuständigkeit, die in einzelnen Gebieten, namentlich dem der lokalen Armenverwaltung stiftungsartigen Instituten verblieben ist; dagegen läßt für Spezialgemeinden, wie sie als organisierte Interessentengenossenschaften (syndicats) für einzelne Spezialzwecke bestehen, jene Entwickelung des Aufgabengebiets von Gemeinde und Departement nur beschränkten Raum. Während in der ortsgemeindlichen Einteilung im Allgemeinen die aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangene örtliche Gliederung des Territoriums fortbesteht, sind die Departements eine aus der Zertrümmerung der früheren Verfassung hervorgegangene Schöpfung der großen Revolution.

§ 11. Ortsgemeinden. Schon unter dem ancien régime war es dem centralisierenden

---

1) England mit Wales ist jetzt in 62 Grafschaften geteilt, wozu die 64 Städte mit mindestens 50000 Einwohnern kommen.

Einfluß, welchen die Regierung ausübte, gelungen, eine gewisse gleichartige Form für die Verwaltung der Städte herzustellen. Neben diesen standen mit meist sehr primitiver Verfassung und einem hauptsächlich aus der Gemeinschaft ausgedehnter Nutzungsrechte und der agrarischen Interessen hervorgegangenen Aufgabenkreise die ländlichen Ortsgemeinden. Der Versuch der Revolution, mit dieser geschichtlich überkommenen Gliederung zu brechen und die Gemeinden in ihren wichtigsten Beziehungen durch die Samt- oder Kantonsgemeinde — municipalité — zu ersetzen, von welcher die meisten bisherigen Gemeinden nur Unterabteilungen bilden sollten, blieb ohne den erwarteten Erfolg, da die Munizipalitäten sich nicht bewährten und in der Rechtsauffassung des Volkes die Ortsgemeinde nicht zu verdrängen vermochten. Es war daher ein Akt berechtigter Reaktion, daß das Gesetz vom 28. pluv. VIII als Basis der administrativen Organisation die Ortsgemeinde wiederherstellte. Es geschah dies indessen in einer Weise, welche ein Wiederaufleben der auf der früheren Rechtsentwickelung beruhenden Besonderheiten der korporativen Verfassung ausschloß. Vertretung und Verwaltung der Gemeinden wurden nach einer gleichartigen Form organisiert, welche auf frühere Stadt- und Landgemeinden mit einzelnen wenigen meist nach der Einwohnerzahl sich bestimmenden Abänderungen gleichmäßig Anwendung findet.

D e p a r t e m e n t s. Als eine dauernde hat dagegen die Umwandlung der Provinzial- in die Departementalverfassung sich behauptet. Wenn es bei derselben auch ein leitendes Motiv war, die alte provinziale Autonomie, soweit sie gegenüber der centralisierenden Aktion der früheren Regierung aufrecht geblieben war und das durch sie gestützte Bewußtsein provinzialer Zusammengehörigkeit an der Wurzel zu zerstören, so waren doch bei der administrativen Neueinteilung des Landes auch sachliche Gesichtspunkte von Einfluß, Gesichtspunkte, die in der weiteren thatsächlichen Entwickelung sich als überwiegend richtige bewährt haben. Insbesondere erwies die Art, in der die räumliche Ausdehnung der neuen Verwaltungsbezirke bemessen wurde, sich als ein glücklicher Griff (durchschnittlich etwas über 6000 qkm mit gut 400 000 Einwohnern). Während der Umfang des Departements hinreichend war, um für die von der Verwaltung der Ortsgemeinden nicht genügend zu lösenden Aufgaben ein ergänzendes Eintreten sicher zu stellen, war doch andererseits die Ausdehnung keine so erhebliche, daß nicht ein lebendiges Ineinandergreifen für die meisten Zweige der ortsgemeindlichen bezw. departementalen Verwaltung sich hätte anbahnen lassen. Mit Recht hat daher die Organisation des Jahres VIII das Departement als das über der Ortsgemeinde stehende, wesentlich zur Ergänzung ihrer Leistungen berufene Element aufrecht erhalten.

D i e w e i t e r e E n t w i c k l u n g. Sie bezieht sich auf die A u s g e s t a l t u n g teils der korporativen Verfassung, teils des Wirkungskreises von O r t s g e m e i n d e n und D e p a r t e m e n t s. Die Strömung, welche in der großen Revolution ihren Ausdruck gefunden hatte, war dem Aufkommen einer kommunalen Selbstverwaltung und Autonomie nicht günstig gewesen: der in ihr zur Geltung gekommenen Staatsidee entsprach die unmittelbare, nicht durch Zwischenbildungen verkümmerte Beziehung der Staatsgewalt zum Individuum; überdies fürchtete man, daß in selbständigeren kommunalen Körperschaften Tendenzen der Anknüpfung an die Vergangenheit wieder aufleben würden. Die Organisation von Ortsgemeinden und Departements erfolgte daher in einer Weise, welche sie zu bloßen, eines eigenen Willens unfähigen Werkzeugen des Staatswillens machte. Nicht nur die an die Spitze dieser Korporationen gestellten leitenden Organe — Maires, Adjoints, Präfekten —, sondern auch die ihnen an die Seite gestellten Vertretungskörper — Gemeinderäte, Generalräte — gingen aus der Ernennung durch den Staat hervor. Erst in den ersten Jahren der Regierung Louis Philipps (Gesetze vom 21. Mai 1831 und 22. Juni 1833) wurde an die Stelle dieser Ernennung durch den Staat die Censuswahl gesetzt, an deren Stelle nach der Revolution von 1848 (Gesetz vom 3. Juli) die Wahl nach allgemeinem Stimmrecht trat. Nur was die Ernennung des Maire anlangt, schwankte die Gesetzgebung soweit, als die Ernennung bald auf die Mitglieder des Gemeinderats eingeschränkt, bald von dieser Beschränkung befreit wurde. Das Gesetz vom 5. April 1884, welches als eine Kodifikation der auf die Verwaltung der Gemeinden bezüglichen Rechtsnormen anzusehen ist, hat in Vervollständigung des durch das Gesetz vom 12. August 1876 eingeleiteten Systems die Ernennung der Maires — nur für Paris ist die Bildung der Gemeindeobrigkeit in exceptioneller Weise geregelt — allgemein den Gemeinderäten übertragen. Dagegen geht der an der Spitze des Departements stehende Präfekt noch gegenwärtig aus der Ernennung durch den Staat hervor. Er ist jedoch, was die Departementalangelegenheiten anlangt, nicht nur an die Beschlußfassungen des Generalrats, sondern auch seit dem Gesetz vom 10. August 1871 an die fortlaufende Mitwirkung und Kontrole einer vom Generalrat gewählten departementalen Kommission gebunden. In Angelegenheiten, welche mehrere Departements interessieren, können die Departementalkommissionen dieser verschiedenen Departements sich zu gemeinsamen Konferenzen vereinigen. Wie in Ansehung der Ernennung der Organe, so war auch in Bezug auf die Regelung der Verwaltungsangelegenheiten das Selbstbestimmungsrecht der kommunalen Korporationen früher ein sehr beschränktes; dasselbe hat auch nach dieser Richtung hin fortgesetzt Ausdehnungen erfahren. Ebenso hat durch den Ausbau und die decentralisierende Richtung der Gesetzgebung und die aus der allgemeinen Kulturentwickelung hervorgegangene Steigerung der Anforderungen der materielle Wirkungskreis von Gemeinde und Departement sich stetig erweitert: den hieraus sich ergebenden Ansprüchen zu genügen, ist den Gemeinden bezw. Departements häufig nur durch die meist auf gesetzlicher Regelung beruhenden Beihilfen aus Departemental- bezw. Staatsmitteln möglich geworden, an

welche dann aber auch ein gesteigerter Einfluß des Einflusses von Departement bezw. Staat auf die betreffenden Verwaltungsangelegenheiten sich angeknüpft hat.

Heutiger Wirkungskreis. Die Aufgaben der Gemeinden setzen sich hauptsächlich aus denen der Polizeiverwaltung einschließlich des Civilstandswesens, des Elementar- und teilweise auch des mittleren und des professionellen Schulwesens, aus der Wegeunterhaltung, der Leistungen für den Kultus, die Fürsorge für die hygienischen Veranstaltungen sowie der Förderung gewisser gemeinsamer Wohlfahrts- bezw. landwirtschaftlicher und gewerblicher Interessen zusammen. Bei der öffentlichen Armenpflege konkurriert die Gemeinde nur insoweit, als dieselbe nicht in erster Linie besondern Lokalinstituten, den Hospitälern und Wohlthätigkeitsbureaus, obliegt. Dagegen ist Irren- und Waisenpflege in der Hauptsache Obliegenheit des Departements, dessen Wirkungskreis sich meist aus denselben Gegenständen wie der der Gemeinden zusammensetzt und vorzugsweise den letzteren vervollständigt und ergänzt. Die Fürsorge für das Lehrerbildungswesen (écoles normales), die Irren- und Waisenpflege, die Unterhaltung gewisser Wohlthätigkeitsanstalten (dépots de mendicité), die Fürsorge für das Departemental-, Straßen- und Vicinalwegewesen, die Unterhaltung der Departementalgefängnisse, gewisser Gerichtsgebäude und Lokale, der Präfektur- und Unterpräfekturgebäude, Veranstaltungen zur Förderung von Landwirtschaft und Industrie, die Revision des Katasters bilden wichtige Teile desselben.

Interessenten-Genossenschaften (associations syndicales) bestehen hauptsächlich im Gebiet der landwirtschaftlichen Interessen. Hierher gehören vor allem Ent-, Bewässerungs-, Meliorations- und Deichgenossenschaften (Gesetz vom 21. Juni 1865) und Verbände zur Unterhaltung von Ruralwegen (Gesetz vom 20. August 1881). Das Gesetz vom 22. März 1890 gestattet auch Gemeinden, sich für einzelne gemeinsame Aufgaben zu Zweckverbänden (syndicats de communes) zu vereinigen. Vgl. Abschn. VIII.

3) Belgien.

De Fooz, Droit administratif belge, Bd. IV. Giron, Le droit administratif de la Belgique, Band II Buch V und VI. Giron, Dictionnaire de droit administratif. 1896.

§ 12. Allgemeiner Charakter. Das französische System der kommunalen Organisation ging während der Zusammengehörigkeit mit Frankreich auf Belgien über; die Departements wurden durch Teilung bezw. anderweitige Zusammenlegung der bisherigen Provinzen gebildet. Nach der Abtrennung von Frankreich trat die alte Provinzialverfassung wieder in einen Teil ihrer Rechte; immerhin machte den Provinzen, vor allem aber den Gemeinden gegenüber während der Zugehörigkeit zum Königreich der vereinigten Niederlande ein Zug bureaukratischer Bevormundung sich geltend. Hiermit brach erst die nach Herstellung der Selbständigkeit des belgischen Staats begründete Provinzialverfassung, welche zwar die formellen Grundlagen der von Frankreich überkommenen Organisation großenteils beibehielt, sie jedoch im Sinne einer erweiterten Aktion der Selbstverwaltung der Kommunalkörper umgestaltete, ein Bestreben, das auch in der Gestaltung der betreffenden Organe namentlich der Gemeinden und Provinzen, Ausdruck gefunden hat. Die Zahl der Provinzen beträgt neun: wenn auch größer entsprechen sie doch im Ganzen den französischen Departements. Noch weniger als in Frankreich ist das Arrondissement zu einer Bedeutung gelangt; der an die Spitze desselben gestellte Beamte (commissaire d'arrondissement) ist Organ der ihm vorgesetzten Verwaltung ohne selbständige Aktion, seine Zuständigkeit erstreckt sich nur auf die ländlichen und diejenigen Gemeinden, welche nicht Arrondissements-Hauptorte sind und weniger als 5000 Einwohner haben. Der Wirkungskreis der Gemeinden und Provinz umfaßt fast den ganzen Kreis der auf örtliche Interessen bezüglichen Verwaltung. Für Spezialgemeinden ist auch hier nur wenig Raum.

§ 13. Entsprechend dem Zustande, wie er vor der französischen Revolution in Belgien bestanden hatte (Giron, Droit publique de la Belgique S. 47 f.) wurde in den Gemeinden durch das Gemeindegesetz vom 30. März 1836 eine kollegialische Verfassung des Gemeindevorstandes wiederhergestellt: er besteht in dem Kollegium der bourgmestre et echevins, welche sämtlich vom Könige aus der Mitte des aus der Wahl der Gemeindemitglieder hervorgehenden Gemeinderats ernannt werden. Die Beschlüsse des letzteren regeln im Allgemeinen und vorbehaltlich der in Angelegenheiten, die allgemeine Interessen berühren, erforderlichen Staatsgenehmigung die Verwaltung der Gemeinde. Eine Scheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden besteht rechtlich nicht. An der Spitze der Provinz steht nach dem Provinzialgesetz vom 30. April 1836 ein vom Könige ernannter Gouverneur, der jedoch ebenfalls, was die Provinzialangelegenheiten anbelangt, an die beschließende Mitwirkung des aus der Wahl der Eingesessenen der Provinz hervorge-

gangenen Provinzialrats und der von letzterem gewählten permanenten Provinzialdeputation, deren Vorsitz er führt, gebunden ist. Das dem Staat in Gemeindeangelegenheiten zustehende Aufsichtsrecht wird der Regel nach durch diese Deputation bezw. unter ihrer Mitwirkung ausgeübt.

Der Wirkungskreis der Gemeinde begreift im Allgemeinen die das lokale Interesse berührenden Verwaltungszweige 2c. Hauptrichtungen desselben bilden die Handhabung der Polizei und die Fürsorge für die polizeilichen Anstalten, die Verwaltung des elementaren und eines Teiles des mittleren Schulwesens, das Verkehrs- und Wegewesen; die lokale Armenverwaltung ist auch in Belgien in erster Linie besonderen Instituten — den Wohlthätigkeitsbureaus und Hospitalanstalten, wo solche vorhanden — überlassen. Die Hauptgegenstände der Provinzialverwaltung bilden — abgesehen von den Leistungen für den Kultus, die Gerichte und die Gensdarmerie — das Gefängnis-, das Landstraßen- und Wege- und das Unterrichtswesen: die Leistungen für letzteres bestehen großenteils in der Subventionierung der Gemeinden für die Zwecke der Errichtung und Unterhaltung von Elementarschulen.

4) Niederlande.

Oppenheim, Handboek voor de Beoefening van het Nederlandsch Gemeenterecht. 1883. De Hartog, De Gronden der Staats-, Provincial- en Gemeente-Inrichting van Nederland. 6. Aufl. 1887. van der Helm, De gemeente-administratie, Handboek voor burgemeesters, secretarissen en asspiranten naar die betrekkingen. 1891.

§ 14. Allgemeiner Charakter. Wie in Belgien gelangte mit der Aufhebung der Vereinigung mit Frankreich die alte Einteilung des Landes wieder zu voller Geltung. Es zerfällt in Provinzen, die — eilf an der Zahl — etwa den französischen Departements entsprechen. Was die Gemeinden anlangt, so bestanden zwischen Landgemeinden und Städten im Anschluß an die alte Bevorrechtigung der letzteren manche rechtliche Verschiedenheiten; beiden, vor allem aber den ersten gegenüber charakterisierten Gesetzgebung und Verwaltung unter der Restauration und auch nach der Abtrennung Belgiens das Streben nach Ausdehnung der staatlichen Befugnisse und entsprechend enge Abgrenzung der Autonomie der Selbstverwaltungskörper. Mit dieser Richtung brach erst die durch den Anstoß, wie er durch die Bewegung des Jahrs 1848 gegeben wurde, hervorgerufene Reformgesetzgebung der Jahre 1850 und 1851, für welche im Allgemeinen der Grundsatz weiter Bemessung der den örtlichen Selbstverwaltungskörpern eingeräumten autonomen und administrativen Befugnisse bestimmend war. Auch in den meisten übrigen Stücken ist das Vorbild der belgischen Organisationsgesetze maßgebend gewesen. Die in dem commissaire d'arrondissement hier vorhandene Zwischenstufe fehlt in Holland. Wie in Belgien umfaßt der Wirkungskreis von Gemeinde und Provinz fast den ganzen Kreis der örtlichen Verwaltung, jedoch mit Ausnahme der Angelegenheiten, die zum Aufgabenbereich der waterschappen gehören, korporativen Verbänden, in welchen die Idee der Spezialgemeinde zu besonders vielgestaltiger und eigenartiger Durchbildung gelangt ist.

§ 15. Die Provinzialverfassung ist durch das Gesetz vom 6. Juli 1850, die Gemeindeverfassung durch das Gesetz vom 29. Juni 1851 geordnet worden, Gesetze, deren bezügliche Bestimmungen noch fast unverändert in Kraft sind. In jeder Gemeinde besteht ein aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner hervorgegangener Gemeinderat und ein kollegialischer Gemeindevorstand, welcher sich aus dem vom König ernannten Bürgermeister und den vom Gemeinderat gewählten Schöffen (wethonders) zusammensetzt. Analog besteht in jeder Provinz die aus der Wahl hervorgegangene Versammlung der Provinzialstände (provinciale Staten), ein vom König ernannter königlicher Kommissar und eine Provinzialdeputation (gedeputeerde Staten). Die Führung der Gemeindeverwaltung erfolgt durch Bürgermeister und Schöffen, die der Provinzialverwaltung durch Kommissar und Deputation innerhalb der gesetzlichen Grenzen und vorbehaltlich des Aufsichtsrechts des Staats nach den Beschlüssen des Gemeinde- und Provinzialrats. Bürgermeister und Schöffen sind zugleich für die Gemeinde Organe der Provinz und des Staats, Kommissar und Deputation für die Provinz Organe des Staats. Die Besoldung beziehen Bürgermeister und Schöffen von der Gemeinde, Kommissar und Provinzialdeputierte vom Staate.

Die Aufgaben des örtlichen Gemeinlebens fallen, soweit ihre Erfüllung nicht den waterschappen obliegt, weit überwiegend in den Wirkungskreis der Gemeinden, wogegen der Wirkungskreis der Provinz nur wenig entwickelt ist. Er umfaßt, abgesehen von der Herstellung und Unterhaltung größerer Verkehrsveranstaltungen, hauptsächlich die Subventionierung von Gemein-

den, gemeinnütziger Gesellschaften, waterschappen. Der Wirkungskreis der letzteren, welcher durchgehends durch besondere Statuten geregelt ist (s. unten § 43), umschließt das Uferschutz-, Deich-, Be- und Entwässerungs-, Meliorationswesen, sowie einen großen Teil des Wegewesens.

5) Italien.

Baer, Il comune in Italia. Ricci, Il comune in Italia. Persico, Principii del diritto amministrativo. 3. Aufl. 1889. Band I S. 219 ff. Av. Gennaro Greco, Il nuovo diritto amministrativo italiano, Parte generale. 1890. S. 25 ff.

§ 16. Allgemeiner Charakter. Die Neubildung der kommunalen Organisation Italiens hat wesentlich unter dem Einfluß der nach der Gründung des Königreichs auf Vereinheitlichung des Staatswesens gerichteten Bestrebungen gestanden. Das Vorbild Frankreichs, dessen bezügliche Organisation dem Gesichtspunkte der Gleichförmigkeit in so besonders hohem Maße Rechnung trägt, zu benützen lag hiebei um so näher, als in der Zeit der französischen Herrschaft manche den Schöpfungen der großen Revolution entnommenen Elemente in die Rechtsentwicklung der italienischen Staaten übergegangen waren und namentlich die Gesetzgebung des Königreichs Sardinien mannigfache Anklänge an die Einrichtungen Frankreichs enthielt. Diesen Einrichtungen ist denn auch vor allem die viergliedrige Einteilung in Provinzen, Kreise, mandamenti und Gemeinden entlehnt. Von diesen Gliedern stellen die Kreise nur Administrativbezirke, die den französischen Kantonen entsprechenden mandamenti lediglich eine Abgrenzung für Zwecke der Gerichtsverfassung und der Wahlen dar. Nur die Provinzen und Gemeinden sind mit einem durch die Gesetzgebung der Jahre 1859, 1865 und 1888 gleichheitlich ausgestatteten kommunalen Organismus versehen; wenn an demselben der Einfluß des französischen Vorbildes auch nicht zu verkennen, so zeigt die Bildung desselben doch auch beachtenswerte Besonderheiten, wohin einmal eine Vervielfältigung bezw. selbständigere Stellung der Selbstverwaltungsorgane, andererseits eine größere Einschränkung der Stimmberechtigung gehört, eine Einschränkung, welche jedoch die neueste Gesetzgebung beträchtlich herabgemindert hat. Die Idee der Spezialgemeinde ist teils durch Verbände, zu denen für gewisse Zwecke mehrere Gemeinden vereinigt werden, teils durch vorzugsweise für Landeskultur und Meliorationszwecke gebildete genossenschaftliche Verbände realen Charakters vertreten.

§ 17. Hauptmomente der Entwickelung. Nachdem die in den mannigfaltigsten Formen ausgebildete Autonomie der italienischen Städte zusammen mit den Resten der feudalen Staatsordnung unter der französischen Herrschaft der von Napoleon I. geschaffenen Staatsordnung erlegen war, trat unter der Restauration in den einzelnen Staaten vor allem das Bestreben möglichster Ausdehnung der Befugnisse der Staatsorgane und ihrer bevormundenden Einwirkung auf die Gemeinden hervor. Eine abweichende Stellung nahm das Königreich Sardinien ein, dessen Kommunal- und Provinzialgesetz vom 7. Oktober 1848 der Ausgangspunkt für die weitere Entwickelung der Gesetzgebung wurde. Entsprechend der mit demselben eingeschlagenen Richtung erfolgte die Neuregelung der Materie nach dem Anschluß der neuen Provinzen durch das Gesetz vom 12. Oktober 1859, das nach der Gründung des Königreichs Italien successiv in den neu hinzutretenden Gebietsteilen eingeführt wurde und dessen wesentlichste Bestimmungen auch in das demnächst am 20. März 1865 erlassene neue Kommunal- und Provinzialgesetz übergegangen sind. Eine weitere Reform ist mit dem Kommunal- und Provinzialgesetz vom 10. Febr. 1889 vollzogen worden. Als die wesentlichsten Richtungen desselben sind Vervollständigung der Trennung der Provinzialverwaltung von der des Staats, Ausdehnung des Gemeindebestimmrechts, Erweiterung der kommunalen Selbstbestimmung und entsprechende Einschränkung der Aufsichtsrechte des Staates zu bezeichnen, wie sie in Ansehung der Gemeinden vorzugsweise durch den Provinzialvorstand ausgeübt werden.

Ortsgemeinden. Wie der französischen so ist auch der italienischen Gesetzgebung die rechtliche Scheidung von Stadt- und Landgemeinden fremd. Organe der Gemeinde sind: Der aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner — das Gesetz von 1865 knüpfte die Stimmberechtigung u. a. an einen mit der Einwohnerzahl der Gemeinde wachsenden Minimalbetrag von 5 bis 20 L. im Jahr entrichtete direkte Steuer; das Gesetz von 1889 hat (Art. 21) diese Vorbedingung dahin herabgemindert, daß die Zahlung direkter Steuern irgend eines Betrages oder von mindestens 5 L. an gewissen indirekten Steuern genügt — hervorgegangene Gemeinderat (consiglio comunale), ein von letzterem aus seiner Mitte gewählter kollegialischer Gemeindevorstand (giunta municipale) und ein Bürgermeister (sindaco). Den letzteren hatte nach dem

Gesetz von 1865 der König aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu ernennen. Das Gesetz von 1888 hat an die Stelle dieses Modus in Betreff derjenigen Gemeinden, die Provinzial- oder Kreishauptorte sind oder über 10000 Einwohner haben, die Wahl durch den Gemeinderat ohne Erfordernis der Bestätigung gesetzt, während es in Ansehung der übrigen Gemeinden bei der Ernennung durch den König geblieben ist. Im Gemeindevorstande, für dessen Verwaltung die Beschlüsse des Gemeinderats maßgebend sind, führt der Bürgermeister den Vorsitz, der für die Vollziehung der gefaßten Beschlüsse sorgt; mit der Eigenschaft des Hauptes der Gemeindeverwaltung vereinigt er die des örtlichen Organs der Staatsverwaltung.

Provinzen. Dieselben nähern sich den französischen Departements auch darin, daß sie zugleich staatliche Verwaltungsbezirke und Kommunalkörper sind. Vorstand der politischen Verwaltung ist der Präfekt, dem zwei kollegialische Behörden, der Präfekturrat und der Provinzialvorstand (giunta provinciale), zur Seite stehen; in beiden führt er den Vorsitz. Von der Staatsverwaltung war die Kommunalverwaltung der Provinz schon nach dem Gesetz von 1865 im Prinzip getrennt, doch fand ein gewisser Zusammenhang insofern statt, als der Präfekt Vorsitzender der Provinzialdeputation war; das Gesetz von 1889 hat dies Verhältnis beseitigt, indem nach demselben der Vorsitzende ebenso wie die Mitglieder der Deputation vom Provinzialrat gewählt werden. Die Deputation verwaltet die Angelegenheiten der Provinz nach den Beschlüssen des aus der Wahl der stimmberechtigten Einwohner hervorgehenden Provinzialrats. Der Präfekt ist der Provinzialverwaltung gegenüber auf die Wahrnehmung der Interessen des Staats und der Legalität beschränkt.

Wirkungskreis. Der Wirkungskreis der Gemeinden ist in ähnlicher Weise wie der der Gemeinden Frankreichs abgegrenzt, dagegen ist der der Provinz weniger entwickelt als der der französischen Departements; im Allgemeinen sind die Gemeinden, soweit sie für die selbständige Erfüllung der im allgemeinen Interesse ihnen auferlegten Aufgaben nicht die genügende Leistungsfähigkeit besitzen, auf direkt ihnen vom Staat zu gewährende Beihilfen angewiesen. Am umfangreichsten gestaltet erscheint der Wirkungskreis der Provinz im Gebiet des Straßen- und Brückenbaus, der Veranstaltungen für den Sekundär- und technischen Unterricht und gewisse Zweige der Armenpflege (Irren und Waisen.) Der größte Teil der örtlichen Armenpflege beruht auf Stiftungen und bildet daher kein Element im kommunalen Wirkungskreise.

Spezialgemeinden. Für einzelne Zwecke wie zum Behuf der Sicherstellung armenärztlicher Fürsorge (Verordnung vom 24. Dez. 1888 Art. 18) können an sich nicht leistungsfähige Gemeinden zu Zweckverbänden vereinigt werden. Ueber die Interessentengenossenschaften für Zwecke der landwirtschaftlichen Kultur, consorti, s. unten § 43.

6) Deutschland.

Außer den oben angeführten Werken von F. F. Mayer, Gierke, E. v. Meier: Frhr. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890, und Supplemente von 1892, 1893 und 1897. v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. 12. Auflage. 1892—1896. Frhr. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. 1884. Streib, Die Kommunalverbände in Preußen. 1888. Keil, Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preußens. 1890 (S. V. f. S. 43). Strutz, Die Kommunalverbände in Preußen. Darstellung der im preußischen Staate geltenden Städte-, Landgemeinde-, Kreis- und Provinzialverfassungen. 1888. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897. Für die ältere Zeit: (v. Bassewitz), Die Kurmark Brandenburg, 4 Bde. 1884. E. v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. III 1886/7. Frhr. v. Pechmann, Wirkungskreis der bayerischen Distriktsverwaltungsbehörden, 4. Aufl. 1880. Leuthold, Das Königl. Sächsische Verwaltungsrecht. 1878. Weinheimer, Die Verwaltung der Gemeinden im Königreich Württemberg. 1880. Fleischhauer, Die württembergische Gesetzgebung über die Verwaltung der Gemeinden. 1893. Wielandt, Handbuch des badischen Gemeinderechts. 3. Aufl. 1893. Weizel, Das badische Gesetz vom 5. Okt. 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung. 1864. Zeller, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Großherzogthum Hessen. 1885—86.

§ 18. Allgemeiner Charakter. In Deutschland fehlt die Einheitlichkeit der Kommunalverfassung, welche Frankreich und Belgien eigentümlich ist. Diese Verfassung ist nicht bloß zwischen den einzelnen Staaten eine verschiedene, sondern entbehrt auch in mehreren der letzteren einer das ganze Staatsgebiet umfassenden Gleichheitlichkeit. Dennoch läßt sich in einzelnen Hauptpunkten eine gewisse Uebereinstimmung wenigstens der Mehrzahl der Gesetzgebungen nicht verkennen. Wenn auch eine Auflösung der Ortsgemeinden in Spezialgemeinden wie in England vermieden worden ist, so ist doch auch die Aufnahme der lokalen Verwaltungsaufgaben in den Wirkungskreis der Gemeinde nicht überall eine so vollständige gewesen, wie sie in Frankreich besteht. Neben der Ortsgemeinde stehen noch mehr oder minder zahlreiche Spezialgemeinden für einzelne Zwecke. Der Unterschied

zwischen Land- und Stadtgemeinden hat meist auch in der Organisation seinen Ausdruck gefunden. Der Aufbau der über der Gemeinde stehenden Kommunalkörper, der Kommunalkörper höherer Ordnung, pflegt mehr Glieder als in Frankreich und Belgien zu umfassen; öfter haben diese Kommunalverbände den Charakter von Kollektivverbänden, welche die Ortsgemeinden bezw. die Kommunalkörper einer niederen Ordnung für gewisse Zwecke zu einer höheren Einheit verbinden; hierin und in der geringeren Geschlossenheit des Wirkungskreises liegt es, daß die Natur dieser Verbände nicht selten sich der der Zweckverbände nähert. Daneben giebt es aber auch auf diesen Stufen hie und da eigentliche Zweckverbände. Wie England gegenüber größere Zusammenfassung, so zeichnet Frankreich gegenüber größere Vielgestaltigkeit das deutsche Kommunalwesen aus.

§ 19. Land- und Stadtgemeinden. Die Ortsgemeinde ist wie in Frankreich und Belgien so auch in Deutschland derjenige Organismus, dessen Wirkungskreis im Prinzip die Gesamtheit der auf das örtliche Gemeinwesen bezüglichen Aufgaben in sich schließt; nur die Ausnahmen haben in Deutschland oft einen größeren Umfang. Wie in Frankreich und Belgien so ist auch hier der früheren Entwickelung eine scharf ausgeprägte Scheidung von Land- und Stadtgemeinden eigentümlich gewesen. Während bei den Landgemeinden — und zwar je mehr die Gemeinsamkeit der Besitz- und Nutzungsrechte und die damit in Verbindung stehende Gebundenheit des Landbaus sich erhielt, desto mehr — überall der Charakter der agrarischen Interessengemeinschaft überwog, koncentrierte sich in den Städten das gewerbliche Leben, das vermöge der Verbindung, die zwischen der Gemeinde und den gewerblichen Korporationen bestand, hier eine Art mit dem Recht der Ausschließlichkeit versehener Zwangsorganisation hatte. Später, seit der Auflösung der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft in den Landgemeinden und der Beseitigung der Gebundenheit von Landwirtschaft und Gewerbe, hat der Gegensatz zwischen Stadt- und Landgemeinden sich beträchtlich abgeschwächt; er beruht hauptsächlich in den Anbau- bezw. Bewohnungs- und den Erwerbsverhältnissen. Indessen auch in der Organisation ist eine gewisse Scheidung meist erhalten geblieben; dieselbe ist beträchtlich schärfer im östlichen Deutschland ausgeprägt als im westlichen und südlichen, wo der Einfluß der französischen Gesetzgebung nivellierend gewirkt hat; gleichwohl bildet es eine Ausnahme, wenn wie in Württemberg die Klassifikation der Gemeinden lediglich auf der Einwohnerzahl beruht.

Meist charakterisiert die Organisation der Landgemeinde sich dadurch, daß das Recht der Mitwirkung bei der Verwaltung den zur Gemeindeversammlung vereinigten Mitgliedern direkt zukommt, während bei der Stadtgemeinde regelmäßig ein aus der Wahl der Bürgerschaft hervorgehendes Repräsentativorgan (Stadtverordnetenversammlung, Gemeinderat) zwischen der Gesamtheit der Gemeindemitglieder und dem Vollzugsorgan eingeschoben ist und die Rechte der ersteren gegenüber den letzteren ausübt. Bei Ernennung des ausführenden Gemeindevorstandes konkurrieren Gemeinde und Staat in der Regel derartig, daß die Berufung durch eine der Genehmigung des Staats bezw. seiner Organe unterliegende Wahl der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung erfolgt. Bei den Stadtgemeinden ist die kollegialische Verfassung der Vorstandsbehörde das Vorwaltende, während in den Landgemeinden die bezüglichen Befugnisse in der Hand eines einzelnen lediglich mit Stellvertretern oder Gehilfen versehenen Amtsträgers zu liegen pflegen. Was die Zuständigkeit der Gemeindeorgane anlangt, so ist die Tendenz der Gesetzgebung, wie schon oben bemerkt, in Gemäßheit der mit der preußischen Städteordnung von 1808 eingeschlagenen Richtung im Großen und Ganzen eine decentralisierende gewesen und hat das früher ausgedehnte Aufsichtsrecht der Gemeinden namentlich gegenüber den größeren Städten zunehmende Einschränkungen erfahren. Ein heterogenes Verhältnis ist das der selbständigen Gutsbezirke, wie sie sich vorzugsweise in den östlichen Provinzen Preußens neben der ortsgemeindlichen Organisation erhalten haben: sie erfüllen die Aufgaben der Ortsgemeinden im Wege der Privatwirtschaft. Erst die neueste Gesetzgebung hat Anfänge zur Beseitigung dieses anormalen Verhältnisses insofern gemacht, als sie die Gutsbezirke den für die einzelnen Zwecke der örtlichen Verwaltung — Polizei — gebildeten Amtsbezirken eingeordnet hat.

Wirkungskreis und Spezialgemeinden. Auch der materielle Wirkungskreis der Ortsgemeinden hat sich fortschreitend erweitert; es beruht dies ebensowohl auf der Ausgestaltung der den Gemeinden übertragenen staatlichen als auf der Entfaltung der Sonderaufgaben, wie letztere sich insbesondere für die größeren Gemeinden aus der Entwickelung des wirtschaftlichen Lebens und der Steigerung der Wohlfahrtsanforderungen ergibt. Die dem Wirkungskreise am allgemeinsten angehörenden Gegenstände sind: Handhabung der Ortspolizei oder Mitwirkung bei derselben, Unterhaltung der polizeilichen Einrichtungen, der örtlichen Verkehrsanstalten, insbesondere der Ortsstraßen und der Wege von örtlichem Interesse, Handhabung der öffentlichen Armenpflege und des Einquartierungswesens sowie Fürsorge für die den Gemeinden obliegenden Militärleistungen. Im übrigen bemißt die Begrenzung des ortsgemeindlichen Wirkungskreises sich hauptsächlich danach, inwiefern für die sonstigen örtlichen Verwaltungsaufgaben Spezialgemeinden gebildet sind. Wohl die am meisten verbreitete Spezialgemeinde ist in Deutschland die Kirchengemeinde, die in der großen Mehrzahl der Staaten eine neben der Orts-

gemeinde stehende besondere Korporation ist. Eine nicht unbeträchtliche Ausdehnung hat auch die Institution besonderer, neben den Ortsgemeinden bestehender Schulgemeinden, wie sie in den östlichen Provinzen Preußens — Preußen und Neuvorpommern ausgenommen — auf dem Lande fast allgemein bestehen. Anderer Art sind die in Sachsen und Bayern bestehenden Schulgemeinden, welche nur Kollektivverbände der zu einem gemeinsamen Schulzweck verbundenen Gemeinden sind. Wo besondere Schulgemeinden nicht bestehen, ist die Unterhaltung der Schulen — abgesehen von dem Verhältnis eigene Schulen haltender selbständiger Gutsbezirke — Sache der Gemeinden. Auch besondere Armengemeinden kommen als Kollektivverbände vor, welche eine Anzahl von Gemeinden bezw. Gutsbezirken zur gemeinsamen Erfüllung der bezüglichen Verpflichtungen vereinigen. Ganz anderer Art sind die innerhalb der einzelnen Gemeinden bestehenden Interessentengenossenschaften zur Ausübung gemeinsamer Rechte, wie der Alt- oder Nutzungsgemeinden für die Verwaltung des Bürgervermögens, die Genossenschaften der Jagdberechtigten für die Verwertung der Jagdnutzung, endlich die Genossenschaften für landwirtschaftliche Schutz- und Meliorationsanlagen (Deich-, Entwässerungs-, Bewässerungs- und andre Kulturanlagen). Letztere kreuzen häufig die Gebiete der Ortsgemeinden sowie deren Organisation und Wirkungskreis. Diese Spezialgemeinden sind nach ihren besonderen Zwecken geregelt.

Kommunalkörper höherer Ordnung. Dieselben sind ihrer großen Mehrzahl nach aus administrativen Bezirken hervorgegangen; nicht selten hat auch wie bei den preußischen Kreisen die Umgestaltung derselben in Kommunalkörper in schon vorhandenen Einrichtungen Stützpunkte gefunden. Im Allgemeinen beruht ihre korporative Verfassung auf einer Neubildung, die den letzten Phasen der Entwickelung des kommunalen Organismus angehört; es ist jedoch die Art dieser Neubildung in den deutschen Staaten sehr weit auseinandergegangen, was mit der Verschiedenheit der gesamten administrativen Organisation aufs engste zusammenhängt. Nach den Grundzügen der letzteren lassen sich drei in den deutschen Staaten geltende Systeme unterscheiden. Den vielgliedrigsten Organismus enthält das preußische System, welches den Schwerpunkt, was das kommunale Element anlangt, in die Provinzen und Kreise legt; zwischen denselben stehen die Regierungsbezirke, welche ausschließlich administrative Bezirke, unter den Kreisen die Amtsbezirke, Bürgermeistereien 2c., welche in erster Linie Verwaltungs(Polizei)bezirke und erst in zweiter Linie kommunale Verbände sind. In den größeren Mittelstaaten fällt die Provinzialeinteilung fort, dagegen findet sich bei denselben — Bayern, Sachsen, Württemberg — durchgehends die Einteilung in Regierungsbezirke (Kreise); nur die bayerischen Kreise hatten bisher zugleich eine kommunale Organisation; in Württemberg liegen lediglich Anfänge einer solchen Entwickelung insofern vor, als das Gesetz vom 2. Juli 1889 neben den Kreis einen aus sämtlichen Amtskörperschaften desselben gebildeten Landarmenverband gesetzt hat. Zwischen diesen Bezirken bezw. Verbänden und den Gemeinden stehen in allen drei Staaten mit einer kommunalen Organisation versehene Verwaltungsbezirke unterer Ordnung, die in ihrer kommunalen Eigenschaft in Bayern Distriktsgemeinden, in Sachsen Bezirksverbände, in Württemberg Amtskörperschaften genannt werden. In den kleineren Staaten pflegen lokale Mittelbehörden fortzufallen oder es bestehen dieselben in Einzelbeamten, welche lediglich Kommissare der vorgesetzten Verwaltung sind; derartige Behörden, wie die Landeskommissäre in Baden, sind überwiegend Durchgangsinstanzen. Die unteren Verwaltungsbezirke (Bezirksämter, Aemter 2c.) sind in der Regel in jenen Staaten als Kommunalkörper nicht organisiert, statt dessen zerfällt Baden in eilf Kreise, welche nicht Verwaltungs- sondern ausschließlich Kommunalbezirke sind und welche eine die Leistungen der Gemeinden ergänzende Wirksamkeit vorzugsweise im Armen- und Wegewesen sowie in den Aufgaben zur Beförderung der Landwirtschaft haben. Eine Ausnahme bildet Hessen, welches über den Gemeinden eine doppelte Stufe mit einer kommunalen Organisation versehener Verwaltungsbezirke, die Kreise und Provinzen, hat. — Eine charakteristische Verschiedenheit gegenüber den französischen Departements und den belgischen Provinzen besteht bei den deutschen Kommunalverbänden höherer Ordnung, wie schon oben angedeutet, darin, daß bei einer großen Zahl derselben die Vertretungsorgane nicht aus der unmittelbaren Wahl der Eingesessenen, sondern aus der Wahl der Kommunalkörper hervorgehen, aus denen sich der größere Verband zusammensetzt. So werden in Preußen die Mitglieder der Provinzialvertretung durch die Kreistage, die Mitglieder der Kreisvertretung, soweit sie nicht aus der Individualwahl der Großgrundbesitzer hervorgehen, durch die von den Städten und von den Landgemeinden gewählten Wahlmänner gewählt; auch das Vertretungsorgan der Amtsgemeinde, der Amtsausschuß besteht aus Vertretern der Gemeinden bezw. Gutsbezirke als solcher. Ebenso werden in Württemberg die Amtsversammlungen der Amtskörperschaften durch Vertreter der Gemeinden gebildet. In Sachsen geht die Bezirksversammlung zu je einem Drittel aus der Wahl der Höchstbesteuerten, der Stadt- und der Landgemeinden hervor. Eine weitere Ausführung dieses Gedankens ist es, wenn wie in Preußen bei den Amtsgemeinden, in Bayern bei den Distriktsgemeinden, in Württemberg bei den Amtskörperschaften der durch die Steuern aufzubringende Bedarf nicht auf die Einzelnen, sondern auf die zum Verbande gehörigen Gemeinden — bezw. Gutsbezirke — zur Aufbringung verteilt wird. Schon darin, daß der Organismus meist eine größere Anzahl von Stufen als in Frankreich und Belgien umfaßt, ist es begründet, daß der Wirkungskreis der kommunalen Verbände höherer Ordnung ein minder in sich geschlossener und organisch zusammenhängender ist als dort; überhaupt ist das Ineinandergreifen mit den Gemeinden in geringerem Grade ausgebildet als in

jenen beiden Ländern; bereits hierdurch ist es gegeben, daß jene Verbände häufig den Zweckverbänden nahe kommen. — Nicht selten bestehen aber auch neben den Kommunalverbänden höherer Ordnung zuweilen auf derselben territorialen Grundlage wirkliche Zweckverbände. Es gehören hierher die Landarmenverbände, soweit sie von den Provinzial- und Kreiskorporationen getrennte Existenz haben, einzelne kommunalständische Verbände, die öffentlichen Feuersocietäten ꝛc. Wie bei den Ortsgemeinden, so ist auch bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung die Abmessung des Wirkungskreises wesentlich durch das Maß bedingt, in welchem Spezialverbände einen Teil des Aufgabenkreises übernehmen; vorwiegende Gegenstände des Aufgabenkreises bilden das Armen- und Wegewesen, demnächst gewisse medizinale, veterinärpolizeiliche oder sonstige polizeiliche Veranstaltungen, Gewährung von Beihilfen an Gemeinden zur Ergänzung ihrer unvollkommenen Leistungsfähigkeit, die Fürsorge für die Erfüllung der den größeren Verbänden obliegenden Militärleistungen ꝛc. Die auf der Mannigfaltigkeit der Landesgesetzgebungen beruhende außerordentliche Verschiedenheit in der Regelung des Wirkungskreises stellt einer übersichtlichen Darstellung die größten Schwierigkeiten in den Weg.

7) Oesterreich.

Ulbrich, Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts, Erstes Buch, Abschn. C. 1883. Hämmerle, Handbuch für die Gemeinden. 5. Aufl. 1884. Mischler, Der öffentliche Haushalt in Böhmen. 1887. Derselbe, Der Haushalt der Bezirke in Oesterreich, Statist. Monatsschr. Jahrg. XIV. (1888) S. 78 ff. Derselbe, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich, ebendaselbst S. 379 ff., 468 ff. Kunwald, Ueber Kommunalverwaltung und Armenpflege. 1888. Das legislative Material in der Manz'schen Ges.Ausgabe Bd. IX.

§ 20. **Allgemeiner Charakter.** Was von der kommunalen Organisation Deutschlands gesagt worden ist, gilt großenteils auch von derjenigen Oesterreichs: diese ist wie die deutsche zur Gleichförmigkeit bisher nicht gediehen, wenn auch in derselben gewisse durch die neuere Gesetzgebung aufgestellte einheitliche Normen zur Durchführung gelangt sind. Die ganz Oesterreich — von Ungarn wird hier abgesehen — gemeinsamen Glieder des kommunalen Organismus sind: die Ortsgemeinde (politische Gemeinde) und das Land. Erstere ist als der Organismus für die Erfüllung der aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Verwaltungsaufgaben durch die Gesetzgebung ausdrücklich anerkannt. Die Scheidung von Stadt und Land ist in der Weise aufrecht erhalten, daß eine besondere, entsprechend kompliziertere Verfassung nur die mit einem Gemeindestatut versehenen größeren Städte haben, während die übrigen Städte mit den Landgemeinden dieselbe Verfassung teilen. Das Land ist eine Provinz mit dem Staate gegenüber sehr ausgedehnter und der eines Bundesstaats sich nähernder Zuständigkeit: die Verwaltung desselben umfaßt diejenigen nicht dem Gesamtstaat vorbehaltenen Gegenstände, welche eine über die Ortsgemeinden — bezw. über die sogleich zu erwähnenden, zwischen letzteren und dem Lande stehenden Bezirke — hinausreichende Bedeutung haben, oder hinsichtlich deren die Leistungen dieser Korporationen eine Ergänzung bedürfen. Das Zwischenglied der Bezirke, wiewohl für sämtliche Kronländer in Aussicht genommen, ist doch nur für einzelne derselben zur Ausbildung gelangt. Charakteristisch ist, daß nach Analogie der der belgischen permanenten Provinzialdeputation eingeräumten Stellung die Aufsichts- und Kontrolrechte des Staats über die Gemeinden bezw. Bezirke grundsätzlich durch die Bezirks- bezw. Landesausschüsse ausgeübt werden.

§ 21. **Land- und Stadtgemeinden.** Eine gewisse Bedeutung hatten Gemeindeverfassung und Autonomie bis zum Jahre 1849 nur in den Städten. Auf dem Lande bildete die fortdauernde Gutsunterthänigkeit ein Hindernis für die Entwickelung einer kommunalen Selbständigkeit; erst mit der seit dem Jahre 1848 eingetretenen Aufhebung der bäuerlichen Abhängigkeitsverhältnisse kam die allgemeine Gemeindegesetzgebung in Fluß. Den ersten Versuch einer gleichförmigen Regelung enthält das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, dessen umfassendere Durchführung jedoch bald darauf in der eingetretenen politischen Reaktion ein Hemmnis fand. Zu vollerer Wirksamkeit gelangte das Gemeindegesetz vom 5. März 1862, indem in Gemäßheit der Grundsätze, welche es aufstellte, das Gemeindewesen durch besondere je für die einzelnen Kronländer erlassene Gesetze geregelt wurde. Die Gemeinde, wie sie das unterste Glied des kommunalen Organismus bildet, fällt mit der Ortschaft nicht notwendig zusammen; sie umfaßt häufig deren mehrere, wie denn auch andererseits eine Ortschaft in mehrere Gemeinden

zerfallen kann; enthält die Gemeinde mehrere Ortschaften, so pflegt jede der letzteren mit einer Organisation für die Verwaltung ihres Sondervermögens versehen zu sein. Die Ausscheidung des Großgrundbesitzes aus der Gemeinde kommt in Galizien, der Bukowina und Mähren vor; im Uebrigen gehört er zur Gemeinde. Die Gemeindeorgane sind der Gemeindeausschuß und der aus der Wahl des letzteren hervorgehende Gemeindevorstand, ersterer das Beschluß- und Vertretungs-, letzterer das Vollziehungsorgan; der Gemeindevorstand besteht aus dem Gemeindevorsteher und den zu seiner Unterstützung bezw. Vertretung bestellten Gemeinderäten; er bildet kein Kollegium. In den mit einem Statut versehenen Städten ist Gemeindevorstand der Bürgermeister, der meist an seiner Seite eine aus Berufsbeamten gebildete Behörde, den Magistrat hat, der ebenfalls kein Kollegium ist, sondern nach den Weisungen des Bürgermeisters die Geschäfte erledigt; in anderen Städten ist dem Bürgermeister ein von der Gemeindevertretung gewählter engerer Ausschuß (Gemeinderat, Stadtrat) beigegeben, welcher alsdann zwischen ihm und der Gemeindevertretung ein Mittelglied bildet. Für gewisse wichtigere Maßregeln der städtischen Verwaltung ist Ermächtigung durch ein Landesgesetz erforderlich. Hauptgegenstände des Wirkungskreises der Gemeinde — über die Scheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis siehe unten — sind abgesehen von der Finanzwirtschaft und der Verwaltung der Gemeindeanstalten hauptsächlich Polizei, Armenpflege, Elementarschul- sowie Wege- und Kommunikationswesen. — Bezüglich der Spezialgemeinden gilt Aehnliches wie das oben von Deutschland Gesagte; sie sind jedoch in Oesterreich von eingeschränkterer Anwendung. Eine außerhalb der Gemeinde bestehende besondere Organisation hat das Kirchenwesen, das in finanzieller Hinsicht hauptsächlich auf stiftungsmäßigen Vermögen ruht.

Kommunalkörper höherer Ordnung. In erster Linie kommen die Länder in Betracht, welche selbständige Finanz- und Verwaltungskörper sind; der ihrer Autonomie gelassene Spielraum ist ein verhältnismäßig großer, so daß ihr Charakter sich dem des Gliedstaats im Bundesstaat nähert. An der Spitze des Landes steht ein Staatsbeamter, der Landeschef (Statthalter, Landespräsident); ihm stehen als Selbstverwaltungsorgane des Landes der nach einem Gruppenwahlrecht gebildete Landtag und der von diesem nach einem ähnlichen Wahlmodus gewählte Landesausschuß zur Seite. Die Befugnisse des Landtags regeln sich nach Analogie der für die gesetzgebenden Körperschaften bestehenden; der Landesausschuß ist nicht bloß repräsentatives, sondern auch administratives Organ; er verwaltet insbesondere das Vermögen und die Anstalten des Landes; er ist wie oben bemerkt zugleich das Kontrolorgan für die Selbstverwaltungskörper niederer Ordnung. — Die Bildung von Bezirken ist thatsächlich nur in Böhmen (Gesetz vom 25. Juli 1864), Steiermark (Gesetz vom 14. Juni 1866), Galizien (Gesetz vom 12. August 1866) zur Ausführung gelangt; was die anderen Kronländer anlangt, so fehlt es in einzelnen derselben an jedem Mittelglied zwischen Gemeinde und Land, während andere sich mit Zweckverbänden der Gemeinden — sogenannten Konkurrenzen — für einzelne Verwaltungsaufgaben namentlich diejenigen des Wegewesens behelfen; die Bezirksvertretung enthält Vertreter des Großgrundbesitzes, der Höchstbesteuerten der Industrie und des Handels, der übrigen Angehörigen der Städte und Märkte und der Landgemeinden, soweit diese Gruppen im Bezirke vorhanden sind; sie wählt den Bezirksausschuß, dessen Obmann kaiserlicher Bestätigung bedarf. — Der Wirkungskreis des Bezirks erstreckt sich auf die an sich dem Wirkungskreise der Gemeinden angehörigen Gegenstände, welche er an Stelle der Gemeinden oder behufs einer Ergänzung der Bestrebungen derselben übernimmt; der Wirkungskreis des Landes umfaßt: die Unterhaltung der landespolizeilichen und eines Teils der größeren Armen-, als Irren-, Gebär- und Findelanstalten, vorzugsweise aber soweit solche nicht den Orts- bezw. Schulgemeinden, Schulbezirken oder Bezirken obliegt, die Fürsorge für das Unterrichtswesen und für die Unterhaltung der Landstraßen, Brücken und sonstigen Verkehrsanlagen mit Ausnahme der vom Staat zu unterhaltenden und mit Ausschluß insbesondere der Eisenbahnen, die Gewährung von Beihilfen an zur Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben unvermögende Gemeinden 2c.

8) Schweiz.

F. v. Wyß, Die schweizerischen Langemeinden, in der Zeitschr. für schweizerisches Recht. 1852, Heft 1. Wirth, Allgemeine Statistik der Schweiz. 1875—81, Bd. II. Nüscheler, Beiträge zur Geschichte des heimatlichen Gerichtsstandes. 1890. A. v. Orelli, Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, in Marquardsens Handbuch IV 1, 2. 1885. S. 121 ff. Schanz, Die Steuern der Schweiz. 1890. Bd. I. Stüssi, (Züricher) Gesetz betreffend das Gemeindewesen vom 27. Juni 1875. 1888.

§ 22. **Allgemeiner Charakter.** Das Kommunalwesen der Schweiz charakterisiert sich durch die hervorragende Bedeutung, welche die Ortsgemeinden bezw. die denselben nebengeordneten Organisationen sich erhalten haben. Nicht mit Unrecht ist die Schweiz ein Gemeindestaat genannt worden. Wie die Kantone lange Zeit durch die Bundesverfassung nur lose zu einer Einheit zusammengefügt erschienen, so baute meist auch das Staatswesen der Kantone aus dem Zusammenschluß der mit weitgehenden autonomen Befugnissen

ausgestatteten Gemeinden sich auf. Erst seit der Mitte dieses Jahrhunderts hat die immer mehr Boden gewinnende Ueberzeugung, daß es zur Erfüllung der wichtigsten Sicherheits- und Wohlfahrtszwecke einheitlicherer Leitung und umfangreicherer Mittelbeschaffung bedürfe, in der Politik und Gesetzgebung des Bundes wie der Kantone die centralisierenden Tendenzen zu stärkerer Geltung gebracht. Wenn für die Mehrzahl insbesondere der Wohlfahrtsaufgaben der Schwerpunkt bis dahin in der Selbstthätigkeit der Gemeinden beruht hatte, ist seitdem in administrativer und finanzieller Hinsicht die Beteiligung der Kantone eine intensivere und umfangreichere geworden. Aus der verhältnismäßig engen räumlichen Begrenzung, die das Staatswesen der Schweizer Kantone von den meisten anderen Staaten unterscheidet, erklärt es sich, daß, von einzelnen exceptionellen Bildungen abgesehen, kommunale Zwischenglieder zwischen den Ortsgemeinden und den Kantonen nicht zur Ausbildung gelangt sind. Ein weiterer besonders bemerkenswerter Gegensatz gegenüber den kommunalen Einrichtungen anderer Staaten beruht darin, daß regelmäßig einerseits das genossenschaftliche, andrerseits das politische und administrative Element je durch eine besondere Organisation vertreten, die Ortsgemeinde in eine Bürgergemeinde und in eine politische Einwohner- oder Munizipalgemeinde gespalten ist, eine Scheidung, die im Wege der neuen Entwickelung durch Heranziehung des Bürgerguts zu den Aufgaben der politischen Gemeinde und Vervielfältigung der beiderseitigen Beziehungen vielfach eine Abschwächung erfahren hat. Als Spezialgemeinden neben der Ortsgemeinde bestehen häufig besondere Kirchen- und Schulgemeinden.

§ 23. Ortsbürger- und politische Gemeinden. Die Entstehung der Ortsbürgergemeinden hat ihren Anlaß in dem Bedürfnis gehabt, die nach der Reformation in Verfall geratene kirchliche Armenpflege durch eine bürgerliche Armenpflege zu ersetzen. Diesem Bedürfnis entsprach ein im Jahr 1551 gefaßter Beschluß der Tagsatzung, wonach jeder Ort, auch jeder Flecken und jede Kirchhöre ihre Armen nach jedes Orts Vermögen erhalten sollten. Die Zuteilung dieser Aufgabe hatte eine Scheidung des Verbandes der nach jenem Grundsatz zur Armenversorgung Berechtigten und der alten Realgemeinde (Almendgenossenschaft, Korporation) zur Folge, die oft von einer Aussonderung der Nutzungsgüter der letzteren begleitet war. Neben dem Vermögen der alten Realgemeinde bildeten aber im Laufe der Zeit sich für die neuen Bedürfnisse selbständige Gemeindegüter, so daß auch bei der Bürgergemeinde bald der Charakter einer Rechtsgenossenschaft in den Vordergrund trat; den Inhalt des Genossenrechts bildete die Teilnahme am Gemeindevermögen und den Gemeindeanstalten, das Recht auf Armenversorgung, das Stimmrecht in den betreffenden Gemeindeangelegenheiten. Für die beiden folgenden Jahrhunderte bezeichnend ist die Tendenz der Bürgergemeinden, den Kreis thunlichst abzuschließen: das Bürgerrecht wird ein vererbliches, durch den Aufenthalt nicht mehr bedingtes. Neben diese Bürgergemeinde stellte die Gesetzgebung der helvetischen Republik eine neue politische Gemeinde, zu der alle im Ort seit fünf Jahren niedergelassenen helvetischen Aktivbürger von Rechts wegen gehörten und welcher abgesehen von der Armenfürsorge, die der Bürgergemeinde verblieb, die örtlichen Verwaltungsaufgaben zugewiesen wurden. Um die Geschlossenheit der Bürgergemeinde zu beseitigen, bestimmte ein Gesetz vom 13. Hornung 1799, daß keinem helvetischen Staatsbürger, welcher sich im Ort niederlasse und das Einkaufsgeld zahle, die Aufnahme versagt werden dürfe. Obwohl diese Vorschriften sich in formeller Gültigkeit nicht behaupteten, erhielt sich jene Scheidung zwischen beiden Organisationen doch im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung und blieb ein leitendes Prinzip für die Gesetzgebung der Kantone, welchen die Regelung des Gemeindewesens überlassen war. Diesen Zustand beseitigte die Bundesverfassung von 1874, indem sie (Art. 43) dem am Orte niedergelassenen Schweizerbürger zwar alle Rechte der Gemeindebürger zuspricht, hievon aber den Mitanteil an den Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten ausdrücklich ausnimmt, es sei denn, daß die Kantonsgesetzgebung ein anderes bestimmen werde. Regelmäßig haben die Kantone der Schweiz die Scheidung im Prinzip aufrecht erhalten; in der Ausführung derselben bestehen jedoch sehr verschiedene Stufen, indem nur in einem Teil der Kantone wie in Thurgau die Bürgergemeinde eine besondere Organisation besitzt; in der Mehrzahl der Kantone stellen Bürger- und Einwohnergemeinde eine äußere Einheit mit der Maßgabe dar, daß in Angelegenheiten der Bürgergemeinde nur die berechtigten Ortsbürger stimmen. Noch weniger allgemein ist die Ausscheidung des beiderseitigen Vermögens zum Vollzuge gelangt. Am meisten weichen die Gesetzgebungen der Kantone in dem Maße und der Form von einander ab, in dem sie die Heranziehung des Bürgervermögens für den Haushalt der Einwohnergemeinde anordnen bezw. zulassen: am radikalsten ist mit dieser Heranziehung in den Kantonen der französischen Schweiz vorgegangen worden.

Organisation. Den Gesetzgebungen der Kantone ist es gemeinsam, daß als oberstes Organ der Gemeinde sowohl in den Landgemeinden wie in den Städten die Versammlung der stimmberechtigten Gemeindemitglieder (Gemeindeversammlung, assemblée génerale) gilt. Dieser Grundsatz ist jedoch insofern verschieden zur Ausführung gelangt, als die Gemeindeversammlung in den Kantonen der deutschen Schweiz nicht bloß Wahlen vorzunehmen, sondern auch in materiellen Fragen der Verwaltung zu entscheiden und selbst gewisse Kontrolrechte gegenüber der Verwaltung wahrzunehmen pflegt, wogegen ihre Funktionen in den Kantonen der französischen Schweiz regelmäßig sich auf die Wahl eines Vertretungskörpers (conseil général) beschränken, der dann an Stelle der Versammlung die Rechte eines leitenden Organs der Verwaltung ausübt.

9) Vereinigte Staaten von Amerika.

Alexis de Tocqueville, De la democratie en Amerique. Bd. I. Dorman B. Eaton, Municipal Government, im Journal of Social Science Nr. V 1873. v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, in Marquardsen's Handbuch IV 1. 1885. P. Porter, Report on valuation, taxation and public indebtedness in the United States; Tenth Census Vol. VII. F. C. Montague, Local Administration of the United States and of the United Kingdom. 1888.

§ 24. Allgemeiner Charakter. Die in der Abstammung und der besonderen politischen Entwickelung beruhenden Verschiedenheiten, wie sie zwischen den Staaten der Union und ihren Bevölkerungen bestehen, treten auch in der kommunalen Organisation zu Tage. Ihrem Ursprunge nach reichen die hier zum Ausdruck kommenden Gegensätze in die Zeit der ersten Besiedelung zurück. Da es Mangels einer jene Einrichtungen für das Bundesgebiet einheitlich regelnden Gesetzgebung an zwingenden Momenten für die Herstellung größerer Gleichförmigkeit fehlte, so haben jene Grundsätze sich auch in der folgenden Entwickelung großenteils behauptet, wiewohl immerhin eine gewisse Abschwächung in den mannigfachen Uebergangsformen enthalten ist, wie sie im Laufe der Zeit teils aus Zweckmäßigkeitserwägungen teils aus der örtlichen Berührung jener Gegensätze hervorgegangen sind. Nahezu allgemeine Elemente dieser Organisation bilden ein in der Größe zwischen den europäischen Orts- und den Kreisgemeinden stehender ortsgemeindlicher Verband, town oder township, und ein größerer Bezirk, Grafschaft, county. Nicht überall jedoch sind beide Elemente gleichmäßig zu Kommunalkörpern entwickelt worden; in einem Teil der Staaten liegt der Schwerpunkt der kommunalen Organisation in den townships, während die counties ausschließlich oder weit vorwiegend administrative Bezirke sind; in anderen Staaten ist der wesentliche Faktor die county und die townships oder die ihre Stellung vertretenden Cirkumskriptionen sind nur administrative Unterbezirke der ersteren. Als privilegierte Korporationen nach Art der municipal boroughs Englands charakterisieren sich die mit einer Städteverfassung versehenen Städte, cities. Die Idee der Spezialgemeinden ist durch Armen-, Schul-, Wasserversorgungs-Verbände mannigfach vertreten, die kirchliche Organisation fällt ganz in den Bereich des Privatkorporations- und Vereinswesens.

§ 25. Die verschiedenen Systeme der kommunalen Organisation. Von solchen läßt sich nur insoweit sprechen, als für gewisse Gruppen von Staaten sich ein Grundtypus herausgebildet hat, was jedoch erhebliche Abweichungen im Detail nicht ausschließt; nicht nur ist der Grundtypus oft durch Sonderbildungen überwuchert, sondern es wird unter dem Einfluß des zu seiner äußersten Konsequenz getriebenen demokratischen Prinzips, das der Einwirkung temporärer Zweckmäßigkeitserwägungen auch in Betreff der Organisation breiten Spielraum eröffnet, diese Organisation nicht selten zu einer wechselnden und schwankenden. Nur mit diesem Vorbehalt lassen sich drei Systeme unterscheiden, welche als das Township-, das County- und Compromisesystem bezeichnet worden sind. Das Townshipsystem ist das in Neu-England d. h. den Staaten des Nordostens herrschende. Hier erfolgte die Ansiedlung regelmäßig gemeindeweise, d. h. das Grundeigentum wurde Personenkreisen verliehen, welche je eine Gemeinde zu bilden und die gemeinsamen Sicherheits- und Wohlfahrtsaufgaben zu erfüllen übernahmen. Die township ist hier entsprechend jenem Ausgangspunkt der Entwickelung der Hauptfaktor der kommunalen Aktion geblieben; ihr Wirkungskreis pflegt die Gesamtheit der örtlichen Verwaltungsaufgaben zu umschließen, wogegen der der county ein engbegrenzter und meist auf Aufgaben der Rechtspflege und hiermit im Zusammenhang stehende Aufgaben der allgemeinen Polizei beschränkt geblieben ist. Im Gegensatz hierzu erfolgten im Süden die Grundverleihungen an Großbesitzer, welche die Bewirtschaftung mit Hilfe von Sklaven bewirkten. Da hier die notwendige Grund-

lage für die Bildung von Ortsgemeinden fehlte, suchte man Ersatz in einem weiteren Verbande, der Grafschaft, county, welche zu einem mit der unmittelbaren Erfüllung der meisten örtlichen Verwaltungsaufgaben belasteten Kommunalkörper ausgebildet wurde. Zum Zwecke der sachgemäßen Erledigung der auf die engeren örtlichen Interessen bezüglichen Angelegenheiten sowie der Wahlen ꝛc. wurden dann Unterbezirke der county gebildet, die meist bloße Verwaltungsbezirke ohne korporative Rechte blieben. Beide Systeme finden sich mit einander vereinigt bezw. gemischt in den Staaten der Mitte und des Westens, ein Verhältnis, dessen verschiedene Formen unter der Bezeichnung des Compromisesystem zusammengefaßt zu werden pflegen; die township ist hier eine kommunale Korporation, welcher die Erfüllung der meisten Verwaltungsaufgaben obliegt, sie wird jedoch bei ihrer bezüglichen Beteiligung durch die county und deren Organe unterstützt und kontroliert. In neuester Zeit ist zwischen den Geltungsbereichen der verschiedenen Systeme dadurch eine Verschiebung eingetreten, daß auch Staaten des Südens die Unterabteilungen der counties in townships umzuwandeln begonnen haben. Die exemte Stellung der cities beruht auf dem besonderen Inhalt der Privilegien, durch welche die Verleihung der Stadtverfassung an sie erfolgte und von denen manche in die Zeit der Herrschaft Englands zurückreichen. Wo das Townshipsystem bestand, hat es nicht selten lange Zeit auch dem Bedürfnis der größeren Städte genügt, so daß alsdann die Extrahierung von Privilegien verhältnismäßig selten vorkam; so haben in Massachusetts vor 1821 Verleihungen solcher Privilegien nicht stattgefunden.

Organe. Nur der Organisation der town oder township und der county, soweit solche mit korporativen Rechten ausgestattet ist, sind gewisse Grundformen gemeinsam, obgleich auch diese mannigfache Abwandlungen zeigen. In der town oder township beruht alle Gewalt bei der jährlich oder auch öfter zusammentretenden Versammlung — townmeeting —, welche weitgehende autonome Befugnisse ausübt, über alle Verwaltungsangelegenheiten Normen aufzustellen befugt ist, den mit der Leitung der Verwaltung zunächst betrauten engeren Ausschuß — select men, trustees — wählt. Mehr den Charakter eines Beamtenkollegiums hat das in der Grafschaft für die Leitung der Verwaltung aufgestellte Organ — board of commissioners. Der Gedanke einer Repräsentation der öffentlichen Gewalt im Allgemeinen ist der amerikanischen Auffassung des Kommunalamtes fremd, als dessen Inhalt vielmehr die Uebernahme eines bestimmt abgegrenzten Kreises von Obliegenheiten und Verrichtungen zu gelten pflegt. Für die Erfüllung dieser Obliegenheiten wird nach Maßgabe der wirklichen Leistungen Bezahlung gewährt. Dieser Auffassung entspricht eine außerordentliche Zersplitterung und Spezialisierung der Verwaltung in zahlreiche oft ohne genügende Zusammenfassung neben einander bestehende Aemter mit häufig wechselndem Personal, was die Erhaltung genügender Einheitlichkeit und Kontinuität der Verwaltung selbst in der township mitunter schwierig macht. Noch weit mehr treten diese Schwierigkeiten in den cities hervor, da die Zusammenfassung, welche die verschiedenen Zweige der Verwaltung in der Hand hierzu bestellter Gesamtorgane — mayor, board of directors of trustees — sich nicht überall als ausreichend wirksam erweist.

Ebenso verschiedenartig wie die Organisation ist das Verhältnis gestaltet, in dem die Aufgaben auf die Verbände der verschiedenen Kategorieen verteilt sind. Der Wirkungskreis der town pflegt das Armen- und Volksschulwesen, die Unterhaltung der Wege und Brücken und die polizeilichen Aufgaben zu umfassen, doch sind auch Sonderverbände für die Armen- wie für die Schulverwaltung nicht ungebräuchlich. Wo das Grafschaftssystem das herrschende ist, sind nicht selten die gedachten Aufgaben zum großen Teil in der Grafschaft vereinigt. Was die cities anlangt, so pflegt das Bestreben darauf gerichtet zu sein, die verschiedenen örtlichen Aufgaben im Wirkungskreise der städtischen Korporation zusammenzufassen.

3. Die Kommunalkörper als Subjekte der Finanzwirtschaft.

Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirtschaft in Schanz, Finanzarchiv, Jahrg. IV, S. 144. Meili, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betr. die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. 1885.

§ 26. **Abgrenzung der hierher gehörigen Kategorieen.** Als Subjekte der kommunalen Finanzwirtschaft kommen hiernach in Betracht: in England die parishes, die unions, die districts, die Grafschaften, die Städte, sowie einige Spezialgemeinden; in Frankreich die Ortsgemeinden, die Departements und die Syndikate; in Belgien und Holland die Ortsgemeinden, Provinzen und Syndikate bezw. waterschappen; in Italien die Gemeinden, Provinzen und consorzi; in Deutschland die Ortsgemeinden, Spezialgemeinden und die zahlreichen Kommunalkörper höherer Ordnung, als Amts-, Bezirks-, Kreis-, Provinzial-, sowie ferner Landarmenverbände ꝛc.; in Oesterreich die Ortsgemeinden, die Bezirke, Kronländer ꝛc.; in der Schweiz die Einwohner-, Ortsbürger-, Kirchen-, Schulgemeinden; in Amerika die towns, townships, counties, soweit solche Korporationsrechte haben, cities und Spezialverbände.

Von den bloßen Verwaltungsbezirken unterscheiden alle diese Verbände sich dadurch, daß sie öffentliche Korporationen sind. Als solche besitzen sie juristische Persönlichkeit; sie können Subjekte privatrechtlicher Beziehungen sein, Vermögensrechte erwerben und veräußern, Verpflichtungen eingehen und Prozesse führen, als solche sind sie aber auch in der Lage, soweit der aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ihnen erwachsende Aufwand aus dem Ertrage ihrer Privatwirtschaft nicht gedeckt werden kann, die Deckung des Mehrbedarfs teils auf Grund des Interesses, das die Individuen an einzelnen Verwaltungshandlungen haben, teils auf Grund der durch den Korporationsverband hergestellten Gemeinschaft mittels Zwangsbeiträgen zu sichern bezw. zu fordern. Da dies Herrschaftsverhältnis der Verbände kein bloß persönliches sondern zugleich ein territoriales ist, kann die Forderung dieser Zwangsbeiträge sich auch unmittelbar auf die im Gebiet des Verbandes belegenen realen Objekte erstrecken.

§ 27. **Einschränkungen der kommunalen Finanzgewalt durch den Staat.** Die Finanzgewalt der Kommunalkörper ruht hiernach auf demselben Grunde wie die des Staats; wie im Kommunalkörper sich, was die Attributionen anlangt, bis zu einem gewissen Grade der Staat reproduciert, so trägt auch seine Finanzwirtschaft mit der des Staats dieselben Grundzüge und zwar dies um so mehr, je mehr die kommunale Korporation durch Ausdehnung ihres räumlichen Wirkungskreises und Vielgestaltigkeit ihres Aufgabenkreises sich dem Staate selbst nähert. Immerhin jedoch bleiben der Beruf und damit auch Finanzwirtschaft und Finanzgewalt der Kommunalkörper dem des Staats gegenüber die enger begrenzten.

Weitere Beschränkungen, wie sie auch thatsächlich in der Gesetzgebung der Staaten in mannigfaltiger Weise zum Ausdruck gelangt sind, ergeben sich aus dem Verhältnis der Unterordnung, in welchem die Kommunalkörper dem absoluten Herrschaftsverhältnis des Staates entsprechend zum Staate stehen. Sie sind ihrem materiellen Inhalt nach auf ein doppeltes Motiv zurückzuführen. Entweder handelt es sich darum, aus der Bethätigung der kommunalen Finanzgewalt dasjenige zu entfernen, was dieselbe mit der Grundrichtung der vom Staat eingehaltenen allgemeinen und Finanz-Politik in Widerspruch bringen oder was die Ergiebigkeit der finanziellen Hülfsquellen des Staats zu beeinträchtigen geeignet wäre. Oder es handelt sich darum, solche Verfügungen der kommunalen Finanzgewalt zu verhindern, welche die finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen, an deren dauernder und ungeschwächter Erhaltung der Staat ein wesentliches Interesse hat, in ihrer Nachhaltigkeit benachteiligen würden.

Zu den Beschränkungen der ersteren Art gehören insbesondere die Bestimmungen, welche in einzelnen Staaten — so Belgien, Frankreich — den Erwerb von Grundeigentum seitens der kommunalen Korporationen von einer Genehmigung der Aufsichtsorgane abhängig machen und hauptsächlich den Zweck haben, einer Anhäufung des Grundbesitzes in der toten Hand entgegen zu wirken; ferner diejenigen in den Gesetzgebungen sehr häufigen Normen, welche die Kommunalkörper auf bestimmte Besteuerungsarten einschränken. Der zweiten Kategorie gehören die zahlreichen anderweitigen Beschränkungen an, denen die Selbstbestimmung der kommunalen Korporationen insbesondere bezüglich der Veräußerung von Immobilareigentum, die Aufnahme von Anlehen und die Erhebung von Steuern unterworfen ist.

Je nach den die Organisation der öffentlichen Verwaltung der einzelnen Staaten leitenden Ideen und insbesondere dem der Bevormundung der kommunalen Verwaltung durch die Staatsorgane eingeräumten Spielraum gestaltet sich das Maß jener Beschränkungen in den Gesetzgebungen sehr verschieden.

II. Die Aufgaben.

1. Gliederung des Aufgabenkreises.

Wagner, F.W. Bd. I. Buch I. Kap. 2 Abschn. 2. Mischler, Der öffentliche Haushalt in Böhmen. 1887. S. 166 ff.

§ 28. Staatliche und örtliche Sonderaufgaben. Der heutige Aufgabenkreis der Kommunalkörper enthält manche Elemente, welche der Wirkungssphäre jener alten genossenschaftlichen Bildungen entstammen, aus denen die heutigen kommunalen Korporationen großenteils hervorgegangen sind; der weit überwiegende Teil seines Inhalts ist ihm jedoch durch die Heranziehung der Gemeinden und anderen Kommunalkörper für die Verwirklichung der Staatsaufgaben sowie durch die von der modernen Kulturentwicklung eingeschlagenen Richtungen zugeführt worden. Eine Zerlegung des Wirkungskreises in seine Elemente nach der Besonderheit ihres historischen Ursprungs ist bei der Art, in welcher dieselben mit einander verwachsen sind, meist nicht mehr möglich. Bei der Auffassung der Kommunalkörper überwiegt heute, wie bereits oben ausgeführt, die einer Veranstaltung zur Verwirklichung der teils aus dem Gemeinleben im Staat teils aus dem örtlichen Gemeinleben sich ergebenden Aufgaben; in der Ausführung, welche dieser Veranstaltung im heutigen Staat gegeben ist, ist es begründet, daß die Erfüllung jener Aufgaben unter hervorragender Beteiligung des dem Kommunalkörper selbst angehörigen Personenkreises erfolgt. Am nächsten liegt es hiernach, im Wirkungskreise der Gemeinden die auf das allgemeine Staatsinteresse und die auf die örtlichen Sonderinteressen bezüglichen Aufgaben zu scheiden; aber auch die Bedeutung einer solchen Scheidung kann niemals die einer ausschließenden sein. Vermöge der engen Wechselbeziehung zwischen Staat und Kommunalkörper ist bei der Erfüllung der den gesamten Staat betreffenden Aufgaben stets auch noch ein gewisses Interesse der im Kommunalkörper vereinigten Kreise und umgekehrt bei Erfüllung der den Kommunalkörper betreffenden Aufgaben stets auch ein gewisses Interesse des Staats, für welchen die gedeihliche Entwickelung des lokalen Lebens von der erheblichsten Wichtigkeit ist, beteiligt; bei zahlreichen Aufgaben konkurrieren allgemeine Staats- und örtliche Interessen in einem Verhältnis, das sich ziffernmäßig nicht darstellen läßt. Richtiger erscheint es daher, für eine praktischen Zwecken dienende Gliederung eine Scheidung von solchen Aufgaben, welche, weil teils aus dem Verhältnis der Gemeinden zum Staat teils aus den Anforderungen des örtlichen Gemeinlebens als solchen sich mit Notwendigkeit ergebend im Wirkungskreise der Gemeinden ein allgemein wiederkehrendes Element bilden und solchen Aufgaben, welche in der besonderen Richtung jenes Gemeinlebens ihren Ursprung haben, zur Grundlage zu nehmen. Jene werden hier unter der Bezeichnung allgemeine, diese unter der Bezeichnung besondere Aufgaben zusammengefaßt werden. Nur für einzelne Anwendungen wie für die Entwickelung des Prinzips für die Abgrenzung des Aufgabenkreises wird auf den Gegensatz zwischen den auf das allgemeine Staatsinteresse und den auf die örtlichen Sonderinteressen bezüglichen Aufgaben zurückzugreifen sein.

§ 29. Verhältnis dieses Gegensatzes zu den Einteilungen des positiven Rechts. Die Einteilungen des Wirkungskreises der kommunalen Korporationen in einen notwendigen (obligatorischen) und freiwilligen (fakultativen) sowie in einen eigenen und übertragenen decken sich mit vorbezeichneten Unterscheidungen nicht: sie haben ihre wesentliche Bedeutung in der Beziehung zur Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse zwischen Staats- und Kommunalverwaltung, insbesondere zur Abgrenzung des dem Staat vorbehaltenen Aufsichtsrechts und der seinen Organen behufs Herbeiführung gewisser Leistungen der Gemeinden, an denen ein Interesse des Staats beteiligt ist, eingeräumten Zwangsbefugnisse sowie zu den die Privilegierung dieser Leistungen bei

der Verwendung der kommunalen Einnahmen sicherstellenden Einrichtungen des kommunalen Budgets und des Steuerwesens.

Der Sonderung der Aufgaben in notwendige und freiwillige bedarf es insoweit, als die Gesetzgebungen dem Staat das Recht beilegen, im Wege der Ausübung seines Aufsichts- und Kontrolrechts gewisse Leistungen der Gemeinden zu erzwingen. Zu einer umfassenderen Durchführung in der Terminologie ist jene Scheidung zuerst im Gemeindegesetz vom 30. März 1831 (Art. 130) und demnächst im Provinzialgesetz vom 30. April 1836 (Art. 69) Belgiens gekommen. Von da ist sie in das französische Munizipalgesetz vom 18. Juli 1837 und demnächst das Departementalgesetz vom 10. Mai 1838, ferner in das niederländische Provinzialgesetz vom 6. Juli 1850 und Gemeindegesetz vom 29. Juni 1851, endlich in das sardinische Kommunal- und Provinzial-Gesetz vom 23. Oktober 1859 bezw. die späteren italienischen Kommunal- und Provinzialgesetze übergegangen. Die bezüglichen Bestimmungen charakterisieren sich dadurch, daß sie eine Nomenklatur derjenigen Ausgaben aufstellen, deren Einstellung in das Budget vom Staat in einem bestimmten administrativen Verfahren erzwungen werden kann. Dem Gegenstande nach gehören zu diesen unter den obligatorischen zusammenbegriffenen Ausgaben teils solche, welche sich auf die staatlichen Verwaltungsaufgaben jener Kommunalkörper, teils solche, welche sich auf wichtigere lokale Interessen beziehen. Es wird demnach durch dieselben weder der Kreis der staatlichen Aufgaben, von denen manche wichtige nicht zu den in diesem Sinne obligatorischen entwickelt worden sind, erschöpft, noch beschränkt sich die Kategorie der obligatorischen Aufgaben auf solche, bei denen das Interesse des Staats das ausschlaggebende ist. Auch die deutschen Gesetzgebungen pflegen dem Staat das Recht der zwangsweisen Einstellung der Ausgaben für solche Leistungen, zu denen die Kommunalkörper durch die Gesetzgebung verpflichtet sind, in das Budget der kommunalen Korporationen vorzubehalten, ohne daß gerade in der Terminologie eine Absonderung dieser Ausgaben stattgefunden hätte. — Auch mit der Einteilung in allgemeine und Sonderaufgaben kongruiert die Einteilung in obligatorische und freiwillige Aufgaben schon deshalb nicht, weil auch in den allgemeinen zum Wirkungskreise der Gemeinden gehörigen Aufgaben nur ein Teil der Leistungen zu obligatorischen gestaltet zu sein pflegt.

Der Ursprung der Scheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises führt auf das französische Gesetz über die Gemeindeorganisation vom 18. Juli 1837 zurück. Daselbst — Art. 9, 10 — wird unterschieden zwischen solchen Funktionen, welche dem Bürgermeister der Gemeinde unter Leitung — sous l'autorité — und solchen, die ihm unter bloßer Aufsicht — sous la surveillance — der höheren Verwaltungsinstanz, also vorbehaltlich dieser Aufsicht selbständig, obliegen. Zu jenen gehörte abgesehen von der Mitwirkung bei Ausführung und Bekanntmachung der Gesetze und Verordnungen überhaupt namentlich die allgemeine Sicherheitspolizei, wogegen zu letzterer die Ausübung der Gemeinde- und Ruralpolizei, das Gemeindewegewesen und endlich alles, was sich auf die Verwaltung des Gemeindevermögens, der Gemeindeanstalten und die für Rechnung der Gemeinde auszuführenden öffentlichen Arbeiten bezieht, gerechnet wird. Auch das neueste Gemeindegesetz vom 5. April 1884 hat diese Scheidung aufrecht erhalten. Eine sehr erhebliche Erweiterung haben die zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden gehörigen Obliegenheiten in der österreichischen Gesetzgebung erfahren. Nachdem schon vorher im Gemeindegesetz vom 17. März 1849 von der Scheidung zwischen einem übertragenen und einem selbständigen Wirkungskreise der Gemeinde ausgegangen worden war, ist diese Scheidung in dem späteren Gesetz vom 5. März 1862 in einer Weise präzisiert worden, welche den Anschluß an jene Bestimmungen des französischen Gesetzes erkennen läßt: im Art. V dieses Gesetzes wird der selbständige Wirkungskreis als derjenige definiert, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung zu verfügen befugt ist; er umfaßt „Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigene Kraft besorgt und durchgeführt werden kann". In diesem Sinne werden hierher gerechnet: 1) die freie Verwaltung des Vermögens der Gemeinden und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten, 2) die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, 3) die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei, 4) die Lebensmittelpolizei und Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht, 5) Gesundheitspolizei, 6) die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung, 7) die Sittlichkeitspolizei, 8) das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde- und Wohlthätigkeitsanstalten, 9) die Bau- und Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Erteilung der polizeilichen Baubewilligungen, 10) die durch das Gesetz zu erzielende Einflußnahme auf die in der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auch der Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate, 11) die Vergleichsversuche zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner, 12) die Vornahme freiwilliger Feilbietung beweglicher Sachen. Zum übertragenen Wirkungskreis wird nur diejenige Mitwirkung für die Zwecke der allgemeinen Verwaltung, welche durch Spezialgesetze geregelt ist, gerechnet. Der selbständige Wirkungskreis umfaßt daher ebenso Aufgaben aus dem

Kreise der allgemeinen staatlichen wie aus dem der lokalen Sonderinteressen und von den staatlichen Aufgaben diejenigen, deren Erfüllung am erfolgreichsten von der Selbstthätigkeit der Gemeinden erwartet werden. Es ist daher die Einteilung vor allem für die Art und das Maß der Einwirkung, welches auf die zur Verwaltung der Gemeinden gehörigen Angelegenheiten dem Staat verbleibt, von Interesse. Noch weniger als die erst erwähnte kongruiert diese Einteilung mit der in staatliche und in kommunale Sonderaufgaben.

2. Die Aufgaben in ihrer auf der geschichtlichen Entwickelung beruhenden Gestaltung.

1. Allgemeine Aufgaben.

1) Militärverwaltung und Rechtspflege.

Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 3. Aufl. Bd. II, S. 479, 505, 574. Block, Dictionnaire de l'adminstration française, s. v. réquisitions. Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur, Service militaire, Année 1878, Annexe Nr. 1. Magni, Commentario alla legge comunale e provinciale. 1885. v. Kirchenheim in W. d. V., die Artikel Friedens-, Kriegsleistungen, Mobilmachung. Verwaltungs-Reglement für die schweizerische Armee vom 27. März 1885. Hämmerle, Handbuch für die Gemeinden. 5. Aufl. 1884. S. 452 ff. v. Holtzendorff und v. Jagemann, Handbuch des Gefängniswesens. 1888, Bd. II S. 142 ff.

§ 30. Gemeinsames. Zu den Gebieten, in denen die Beziehung der von den Verwaltungsorganen vorzunehmenden Handlungen zum Staatsberuf am direktesten hervortritt, gehören das Militär- und Justizwesen; hierin und in der technischen Durchbildung, welche die Erfüllung der Aufgaben in diesen Zweigen der Staatsthätigkeit nach gegenwärtiger Sachlage erfordert, ist es begründet, daß die auf sie bezüglichen Funktionen in der Mehrzahl der Staaten in den Händen unmittelbarer und berufsmäßiger Staatsorgane ruhen. Soweit daher bei ihnen die Kommunalkörper konkurrieren, pflegt es sich um gewisse Klassen solcher Hilfsleistungen zu handeln, bei denen die örtliche Beziehung und Bedeutung im Vordergrunde steht. Hieher gehören in erster Linie von den Zweigen der Militärverwaltung: die Einquartierung und Naturalverpflegung der Truppen, die Verabreichung der für die Pferde notwendigen Fourage, die Vorspannleistung, die Lieferung des Bedarfs an Brot, Futter ꝛc. in Fällen der Mobilisierung; von der Verwaltung der Rechtspflege: die Stellung der Dienstgebäude, Lokale, sachlichen Bedürfnisse ꝛc., die Errichtung und Unterhaltung der Gefängnisse. Die Konsequenz des staatlichen Charakters dieser Aufgaben ist in neuerer Zeit dadurch zu erweiterter Geltung gelangt, daß vielfach die Uebernahme teils der Obliegenheiten unmittelbar, teils der Kostenlast oder von Teilen derselben auf den Staat erfolgt ist; die Bedeutung dieses Elements für den kommunalen Aufgabenkreis ist damit eine fortschreitend geringere geworden.

§ 31. Leistungen für das Militärwesen. Obgleich in England das Milizwesen sich an die auf der Grafschaft beruhende friedensrichterliche Organisation anlehnt, sind doch die Leistungen der Grafschaft dafür nur beschränkte; sie bestehen vor allem in der Unterhaltung der Zeughäuser; Besoldung erhalten nur die Subalternbeamten, da die übrigen Aemter der Milizverwaltung Ehrenämter sind; die Unterbringung der einzuquartierenden Truppen erfolgt in Gasthäusern und Häusern, in welchen Detailverkauf von Getränken betrieben wird, die Beschaffung der für Truppenmärsche erforderlichen Wagen und Pferde (Vorspannleistung) findet unter gewissen gesetzlichen Beschränkungen im Wege der Zwangsgestellung auf friedensrichterliche Anordnung statt; in beiden Fällen wird nach gesetzlichem Tarif volle Entschädigung geleistet [2]). Ebenso ist in Amerika die Belegung von Privathäusern mit Einquartierung im Frieden untersagt. Im Gegensatz hierzu hat die Gesetzgebung Frankreichs [3]), Deutschlands, Oesterreichs und der Schweiz dem Recht der Militärverwaltung, Leistungen der Bevölkerung für militärische Zwecke in Anspruch zu nehmen, eine große Ausdehnung gegeben. Die Stellung der Gemeinde und des sonstigen Kommunalverbands ist hierbei vielfach die eines Vermittlers, dergestalt, daß die Militärbehörde ihre Requisition an die betreffenden kommunalen Organe richtet, von welchen alsdann die Leistungen nach dem gesetzlichen Maßstabe unter die Eingesessenen des Verbandes verteilt werden. Es gilt dies namentlich von der Gewährung von Naturalquartier an

---

2) Näheres darüber bei Gneist, an den oben erwähnten Orten.

3) S. französisches Gesetz über die Militärleistungen vom 3. Juli 1877.

die Truppen, insoweit solche nicht in Kasernen untergebracht werden können. Diese Last ist in den genannten Ländern wie auch in Italien eine gemeine Last. Insoweit es sich um Friedenseinquartierung handelt, hat dieselbe in Deutschland realen Charakter; vermöge der ihr zustehenden Enteignungsbefugnis setzt die Gemeinde sich in den Besitz der Quartierräume, während sie zugleich behufs der an die Quartiergeber entweder ohne oder mit einem Zuschusse aus Kommunalfonds zu leistenden Entschädigung die vom Staat bestimmungsmäßig zu gewährenden Beträge erhebt. In ähnlicher Weise ist in Deutschland die unter gewissen Voraussetzungen als Accessorium der Quartierleistung hinzutretende Gewährung der Naturalverpflegung und der Fouragelieferung an die Truppen geregelt; Kosten entstehen auch hier der Gemeinde nur dann, wenn sie zu der für die Verpflegung aus Staatsmitteln zu gewährenden Entschädigung einen Zuschuß leistet bezw. wenn sie die Fourage zu einem höheren Preise als dem der tarifmäßigen Entschädigung ankauft[4]). Auch für die Anforderung der Vorspannleistung ist in Deutschland die Gemeinde Vermittlerin; in Oesterreich sind behufs der Verteilung dieser Kategorie von Militärleistungen besondere Marschkonkurrenzbezirke eingerichtet. Eine kommunale Last ist in Deutschland auch die Lieferung der im Kriege notwendig werdenden Quantitäten an Vieh, Brot, Hafer, Heu und Stroh und die Gestellung der Arbeitskräfte für Wegeinstandsetzungen im Kriege. Erstere Verpflichtung liegt in der Regel den größeren kommunalen Verbänden — so in Preußen den Kreisen, in Württemberg den Amtskörperschaften — letztere den Gemeinden ob; Sache der letzteren ist es auch, den Familien der nach ausgesprochener Mobilmachung zum Dienst einberufenen Reservisten und Landwehrmänner die gesetzliche Unterstützung zu gewähren. In England gehört die Beschlußfassung über die Unterstützung der Familien einberufener Milizmänner zur Zuständigkeit der Friedensrichter[5]).

Leistungen für die Rechtspflege. Als eine Eigenartigkeit der englischen Organisation ist es zu betrachten, daß ein großer Teil des Gerichtswesens — die mittlere und niedere Justiz — auf dem Friedensrichteramt, mithin auf der Selbstverwaltung ruht; dennoch sind die hieraus für die kommunalen Korporationen hervorgehenden Lasten nicht besonders erhebliche, da das Friedensrichteramt ein Ehrenamt ist und Besoldungen nur den Subalternbeamten gewährt werden. Abgesehen von letzteren betreffen die Ausgaben den Aufwand für Beschaffung der Gerichtslokalien, des Mobiliars, des Büreaubedarfs 2c., für welche Kosten die Grafschaft unter Beteiligung der municipal boroughs aufzukommen hat. Auch die Unterbringung der Richterkommissarien der Staatsgerichtshöfe, sogenannten reisenden Richter, ist Grafschaftssache. Von der Verpflichtung für Unterhaltung der Gefängnisse, welche eine in finanzieller Hinsicht sehr umfangreiche Last bildete, sind die Grafschaften durch das Gefängnisgesetz vom Jahr 1877 — st. 40 und 41 Vict. c. 21 — befreit worden. Dagegen haben die Vereinigten Staaten Amerikas Staatsgefängnisse im Allgemeinen nur für die Verbüßung der höheren Strafen, wogegen die Errichtung und Unterhaltung der mittleren Gefängnisse (county jails) den Grafschaften, wo solche mit kommunalem Charakter bestehen, die kleinsten (watch houses, station houses) den ortsgemeindlichen Verbänden obzuliegen pflegt. In Frankreich bestehen die Verpflichtungen der Kommunalkörper für die Rechtspflege der Hauptsache nach in der Unterhaltung der Gerichtsgebäude bezw. der Beschaffung der erforderlichen Lokale, einer Leistung, welcher eine Anzahl kleinerer sonstiger Leistungen hinzutritt, und in der Unterhaltung gewisser Arten von Gefängnissen. Die Unterhaltung der Lokale und des Mobiliars für die Schwurgerichte, der Civil- und Handelsgerichte nebst der Bestreitung der sogenannten kleinen Ausgaben und der sachlichen Büreaukosten für die Friedensgerichte ist Sache der Departements, welche auch Eigentümer der bezüglichen Gebäude sind, während die Unterhaltung der Friedensgerichte der Gemeinde des Kantonshauptorts obliegt; die Beschaffung einer anständigen Wohnung für den Präsidenten des Schwurgerichts ist ebenfalls Sache der Gemeinde. Die Last der Gefängnisunterhaltung verteilt sich zwischen Gemeinde, Departement und Staat dergestalt, daß die zur vorläufigen Verwahrung der Verdächtigen bestimmten depôts oder chambres de sureté von den Gemeinden unterhalten werden, wogegen die Untersuchungs- und korrektionellen Gefängnisse — maisons d'arrêt, de justice et de correction, die letzten bestimmt zur Verbüßung der Gefängnisstrafen bis zu einjähriger Dauer — sich im Eigentum des Departements befinden, deren diesbezügliche Belastung sich jedoch, seit der Staat durch das Gesetz vom 5. Mai 1855 die Kosten der regelmäßigen Verwaltung übernommen, in der Hauptsache auf die Kosten der Neu- und Umbauten beschränkt. In gleicher Weise zerfallen in Belgien die Gefängnisse in Staats-, Provinzial- und Kommunalgefängnisse. Die in Italien den Provinzen und Gemeinden für Zwecke der Justizverwaltung auferlegten Lasten, insbesondere der Verpflichtung zur Gewährung von Wohnungsentschädigung an den Kantonsrichter (pretore) kamen mit dem 1. Januar 1893 in Wegfall, und verbleibt denselben von da ab nur die Verpflichtung zur Unterhaltung der Kantonsgefängnisse. In Deutschland werden überall die Kosten der gesamten Rechtspflege einschließlich der Gebäude und Lokale der Gefängnisse vom Staat bestritten. Eine Ausnahme enthält die aus der Zeit der Zusammengehörigkeit mit Frankreich in einem Teil der preußischen Rheinprovinz noch fortbestehende Einrichtung der Kantonsgefängnisse, die zur Verbüßung der Freiheitsstrafen von kurzer Dauer (Haftstrafen von nicht über fünf Tage) bestimmt und von den Gemeinden des Kantons zu unterhalten sind; ferner sind in Württemberg die Amtskörperschaften zur Einrichtung und Erhaltung

4) Siehe die Abschnitte II, V, VI und VII in dem oben erwähnten Verwaltungs-Reglement für die schweizerische Armee vom 27. März 1885.

5) Gneist, a. a. O. § 65.

der oberamtlichen Gefängnisse, sowie zur Verpflegung der Gefangenen in denselben verpflichtet. Ebenso ist in Oesterreich und in der Schweiz die Unterhaltung der Einrichtungen der Rechtspflege sowie der Gefängnisse Sache des Staats und zwar in der Schweiz abgesehen vom Bundesgericht Sache der Kantone.

2) Polizei.

Außer den schon genannten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, de Hartog, Leroy-Beaulieu, L'administration locale S. 147 ff. — vorzugsweise Persico, Principii Vol. II. S. 193 ff. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I S. 617 ff. Seydel, Bayrisches Staatsrecht Bd. III. Schulze, Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1890. L. v. Stein im Art. Polizei in W. d. V. Giron, Le droit administratif de la Belge. Bd. I Buch VIII.

§ 32. **Begriff und Organisation: Staats- und Gemeindepolizei.** Bei weitem unmittelbarer als in den ebenbezeichneten Verwaltungszweigen sind die lokalen Interessen bei der Handhabung der Polizei beteiligt. Betreffs des Begriffs dieses Verwaltungszweigs und der Abgrenzung seines Gebiets ist es bisher weder in der Theorie noch in der Terminologie der Gesetzgebungen zu einer Uebereinstimmung gekommen. In derjenigen Begriffsfeststellung, wie sie der Organisation des bezüglichen Verwaltungsdienstes und der praktischen Gestaltung der Einrichtungen zu Grunde liegt, pflegt das negative Element vorzuwalten; die Polizei wird wesentlich als diejenige Thätigkeit gefaßt, die auf die, sei es vorbeugende, sei es repressive Beseitigung der Hindernisse und Gefahren gerichtet ist, welche die physische, wirtschaftliche und geistige Existenz und die Bedingungen ihrer gedeihlichen Gestaltung beeinträchtigen oder bedrohen. Bei dieser Normierung des Begriffes fallen vor allem Sicherheits- und Gesundheitspolizei und die diese beiden Gebiete kreuzende Baupolizei in den Geschäftskreis der mit der Handhabung der Polizei als solcher betrauten Behörden. Alle diese Zweige haben nun aber betreffs eines großen Teils der ihnen angehörigen Gegenstände eine vorwaltend örtliche Beziehung: es ist daher eine den Gesetzgebungen gemeinsame Tendenz, an der Handhabung derselben, soweit örtliche Beziehungen und Interessen konkurrieren, die kommunalen Korporationen und ihre Organe zu beteiligen. Ihren konsequentesten Ausdruck hat das Prinzip dieser Beteiligung in den Gesetzgebungen erhalten, nach welchen ein gewisser Kreis wesentlich die örtlichen Interessen berührender polizeilicher Funktionen als zum selbständigen Wirkungskreise der Gemeinden bezw. ihrer Organe gehörig ausgesondert und unter der Bezeichnung Orts-, Gemeinde-, Munizipalpolizei der allgemeinen oder Staatspolizei entgegengesetzt wird. In der Bemessung dieser Funktionen, denen oft auch solche, welche in das Gebiet der Wohlfahrtspflege hinübergreifen, beigemengt sind, gehen jedoch die Gesetzgebungen weit auseinander; ein über vorbezeichnete allgemeine Gesichtspunkte hinausgehendes und in der Detaillierung durchgeführtes gemeinsames Prinzip für die Abgrenzung der zum Wirkungskreise des Staats bezw. der Kommunalkörper gehörigen Gebiete der Polizei ist den Einrichtungen der einzelnen Staaten so wie sie heute bestehen, nicht zu entnehmen. Der Aussonderung gewisser zum Sachbereich der Kommunalverwaltung gehöriger Zweige der Polizei pflegt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Tragung der durch die Handhabung erwachsenden Kosten zu entsprechen.

Die begriffliche Abgrenzung des Sachgebiets der Polizei ist im Allgemeinen da zu klarer und folgerichtiger Durchführung gekommen, wo die bezüglichen Funktionen im Wirkungskreise derselben Behörden einheitlich zusammengefaßt wurden, sie ist dagegen da, wo die Erfüllung der jenem Sachgebiet angehörigen Aufgaben sich auf verschiedene Behörden verteilte, denen zugleich Pflichten aus anderen Sachgebieten obliegen, vielfach eine verschwommene geblieben. Es gilt das insbesondere von England, wo in der Bemessung der polizeilichen Zuständigkeiten die Kasuistik der Spezialgesetzgebung einen weiten Spielraum gehabt hat, und von Amerika, wo die Verteilung jener Zuständigkeiten vielfach durch die innerhalb der örtlichen Selbstverwaltungskörper getroffenen mannigfach fluktuierenden Organisationen bedingt wird, wogegen in den Staaten des europäischen Festlandes die der Bemessung der Zuständigkeit zur Grundlage dienende Abgrenzung vielfach im Wege der begrifflichen Konsequenz gefunden worden ist.

In administrativer und in finanzwirtschaftlicher Hinsicht ruht in England die Polizeiverwaltung, seit infolge der mit der county and borough police act von 1839 eingeleiteten Re-

form die ehrenamtliche Handhabung durch ortsgemeindliche, unbesoldete Organe immer mehr durch eine Handhabung mittelst berufsmäßiger, besoldeter Beamten verdrängt worden ist, fast ausschließlich auf der Grafschaft und den größeren Stadtgemeinden; an die Stelle der Quartalsitzungen der Friedensrichter ist jedoch, was die administrative Leitung dieser Dienstzweige anlangt, seit der local government act vom 13. August 1888 — st. 51 et 52 Vict. c. 41 — das schon oben § 5 erwähnte joint committee getreten, welches die Zahl der Mannschaften und Offiziere sowie die Gehaltssätze bestimmt und an welches der oberste Polizeibeamte der Grafschaft — chief-constable — berichtet; fast nach allen Richtungen hin unterstehen die Anordnungen des joint committee einer sehr eingreifenden Kontrole des Staatssekretärs des Innern, welcher die oberste Instanz im Polizeiressort bildet und namentlich auch die durch die Sicherheit des gesamten Staats gebotenen Maßnahmen anordnet. Die Kosten der Unterhaltung werden durch eine Spezialgrafschaftssteuer, die county-police-rate, bestritten. Im Anschluß an die Organisation können für einzelne Bezirke ihren besonderen Verhältnissen entsprechende weitgehende Einrichtungen getroffen werden, deren Sonderkosten alsdann diese Distrikte zu tragen haben. Ausgeschlossen von dieser grafschaftlichen Polizeiverwaltung sind diejenigen Städte, welche eine besondere Polizeiverwaltung haben; eine solche einzurichten war nach den Gesetzen von 1840 und 1856 jede municipal borough befugt, die jedoch, wenn die Einwohnerzahl 5000 nicht übersteigt, diese Verwaltung der Grafschaftspolizei zu unterstellen hat. Seit 1877 wird für solche Städte, welche die Rechte einer municipal borough neu erhalten, eine besondere Polizeiverwaltung nur zugelassen, wenn sie 20 000 oder mehr Einwohner haben, und nach dem angeführten Gesetz von 1888 können Städte mit weniger als 10 000 Einwohnern keine eigene Polizeiverwaltung mehr haben. In besonderer Weise ist für die Hauptstadt London die Polizeiverwaltung geregelt. An den Kosten der Besoldung und Bekleidung des Polizeipersonals der Grafschaften und Städte beteiligte sich der Staat mit einer Subvention, die bis 1875 ein Viertel dieser Kosten betrug, später sich auf die Hälfte erhöhte. Durch die local govern. act von 1888 (vgl. daselbst Art. 24—25) ist diese Subvention in Wegfall gekommen bezw. ist, soweit es sich um die Zuschüsse an die municipal boroughs handelte, die Verpflichtung zur Leistung derselben auf die Grafschaft übergegangen, welche Ersatz aus den ihr überwiesenen Dotationssteuern erhält (s. unten § 104).

Während hiernach in England die Entwickelung immer mehr der Centralisation dieses Dienstzweiges zustrebt, fällt in den Vereinigten Staaten Amerikas der wesentlichste Teil der polizeilichen Funktionen in den Wirkungsbereich der ortsgemeindlichen Verbände, der townships und towns, so jedoch, daß er ohne einheitliche Zusammenfassung und häufig selbst ohne sachlichen Zusammenhang von einer Vielheit neben einander bestehender, aus der Wahl hervorgegangener Ausschüsse mit materiell abgegrenzter Kompetenz ausgeübt wird. Es erscheint erklärlich, daß die begriffliche Einheit des Sachgebiets sich hierbei nahezu verflüchtigt. Die Zuständigkeit der Grafschafts- und Staatsorgane pflegt auf die Wahrnehmung der dringendsten Interessen der öffentlichen Sicherheit, soweit weitere Gebiete als einzelne Gemeinden in Frage kommen, beschränkt zu sein.

In Frankreich wird die Regelung des Beteiligungsverhältnisses von Staat und Kommunalkörpern bei der Ausübung der Polizei wesentlich durch den Gegensatz von allgemeiner und munizipaler Polizei beherrscht. Die handelnden Organe der ersteren sind der Minister des Innern und die Präfekten, die der zweiten die Maires, welche in diesem Gebiet der Polizei vorbehaltlich des dem Präfekten und dem Minister zustehenden Aufsichtsrechts selbständige Aktion und Verordnungsgewalt haben; in Angelegenheiten der allgemeinen Polizei fungieren die Maires, wenn sie bezügliche Obliegenheiten ausüben, als Delegierte der vorgesetzten Behörden, deren Anweisungen für sie maßgebend sind. Den Inhalt der Munizipalpolizei bildet nach der grundlegenden Definition des Gesetzes vom 14. Dezember 1789 dasjenige, was sich auf die Erhaltung der Reinlichkeit, der der Gesundheit entsprechenden Beschaffenheit der Straßen, Plätze und öffentlichen Gebäude, sowie der Ruhe und Sicherheit im Innern der Gemeinde bezieht. Der Unsicherheit, wie sie eine so enge Abgrenzung des Begriffes zur Folge haben mußte, ist durch die folgende Gesetzgebung, wie insbesondere durch die Ausbildung einer detaillierten Praxis der Rechtsprechung abgeholfen worden. Wenn hienach eine Trennung der Entscheidungs- und Verordnungsbefugnis für beide Zweige im Prinzip besteht, so ruht die eigentliche Ausübung doch hauptsächlich in der Hand von für beide Gebiete gemeinsamen Organen. Es sind dies die Polizeikommissare, die mit den ihnen untergebenen Bediensteten das technisch-administrative Personal der Polizeiverwaltung darstellen. Das Amt der Polizeikommissare hat als käufliches Amt schon im ancien régime bestanden; in seiner gegenwärtigen Gestalt ist es im Wesentlichen auf die Verwaltungsorganisation des Jahres VIII zurückzuführen, welche für die Städte von mehr als 5000 Einwohnern Polizeikommissare als regelmäßige Einrichtung vorsah. Demnächst ist letztere durch die Dekrete vom 28. März 1852 und 17. Januar 1853, welche die Institution der Kantonalpolizeikommissare einführte, verallgemeinert worden; wenn durch die Größe und sonstigen Verhältnisse der Gemeinde die Anwesenheit mehrerer Polizeikommissare in derselben bedingt ist, pflegt einem von ihnen als sog. commissaire central die Leitung zuzustehen. In besonderer Weise sind die Verhältnisse dieser Beamten in Paris geregelt. Die Polizeikommissare sind ebensowohl Hilfspersonen der Gerichtsbehörden (gerichtliche Polizei) als Organe der administrativen Polizei; soweit sie die Munizipalpolizei handhaben, unterstehen sie dem Maire.

Den Kommissaren oder in deren Ermanglung dem Maire direkt untergeordnet sind die niederen Polizeibeamten, Schutzmänner 2c. Die Gehalts- und Bureaukosten der Polizeikommissare sind durch einen gesetzlich festgestellten Tarif geregelt. Der betreffende Aufwand wird von der Gemeinde, innerhalb der der Kommissar stationiert ist, bei den Kantonalpolizeikommissaren von allen Gemeinden, auf welche die Zuständigkeit sich erstreckt, jedoch dergestalt getragen, daß die Gemeinde des Amtssitzes sich mindestens mit einem Präzipuum, das gesetzlich festgestellt ist, zu beteiligen hat [6]).

Ebenso ist der belgischen und niederländischen Gesetzgebung im Wesentlichen unter einer der von der französischen aufgestellten analogen Abgrenzung der Gegensatz von allgemeiner und Gemeindepolizei bekannt. In Belgien übt beide Zweige der Polizei der Bürgermeister und zwar den ersteren als Organ der vom Justizministerium ressortierenden Verwaltung der öffentlichen Sicherheit, den letzteren auf Grund selbständiger Zuständigkeit aus, doch sind einzelne auf die örtliche Polizei bezügliche Befugnisse dem collége échévinal vorbehalten. Dem Bürgermeister als Organ sowohl der allgemeinen wie der kommunalen Polizei sind untergeordnet die Polizeikommissäre und andere niedere Polizeibeamte (agents de police). Das Bedürfnis der Anstellung von Polizeikommissären kann, wenn die Gemeinde zustimmt, durch königliche Verordnung, sonst nur durch Gesetze festgestellt werden. Die Besoldung der Polizeikommissäre und agents de police ist eine obligatorische Ausgabe der Gemeinden (Kommunalgesetz vom 30. März 1836). Eine materiell weitere ist die Abgrenzung der Gemeindepolizei in Holland. Ausübendes Organ ist das Kollegium von Bürgermeister und Schöffen, mit Ausnahme der Sicherheitspolizei, deren Handhabung dem Bürgermeister allein auferlegt ist und bei deren Handhabung er durch die Polizeikommissäre, Polizeidiener, Flurwächter 2c. unterstützt wird. Die Polizeikommissäre werden vom König ernannt, wie auch ihre Besoldung durch königliche Verordnung geregelt wird. Diese Besoldung gehört ebenso wie die des niederen Polizeipersonals zu den obligatorischen Ausgaben der Gemeinden (Gemeindegesetz von 1851 Art. 190. 205a).

Auch die Terminologie der Gesetzgebung Italiens wird von der negativen Auffassung des Begriffs der Polizei beherrscht. Im weiteren Sinne umfaßt er die Sicherheits- und Gesundheitspolizei, im engeren Sinne nur die erstere. Beide Verwaltungszweige werden als im Prinzip dem unmittelbaren Aufgabenkreise des Staats angehörig angesehen, eine Auffassung, die in besonders konsequenter Weise im Gebiet der Sicherheitspolizei zur Durchführung gelangt ist; es gilt als Regel, daß dieser Zweig der Polizei durch unmittelbare Staatsbeamte gehandhabt wird. In jeder Provinzialhauptstadt, deren zusammenwohnende Bevölkerung die Einwohnerzahl von 60 000 übersteigt, ist ein Polizeidirektor (questore) angestellt, welcher mit Hilfe der ihm unterstellten Polizeiinspektoren und Kommissare (delegati) sowie der Sicherheitswache (guardi di pubblica sicurezza) die Sicherheitspolizei ausübt; ebenso sind den Präfekturen und Unterpräfekturen Polizeikommissare zugeordnet, von denen eine Anzahl über die verschiedenen Bezirke des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der Behörde verteilt ist. In den Gemeinden, in denen sich kein staatlicher Polizeibeamter befindet, gehört unter Leitung der Präfekten oder Unterpräfekten die Handhabung der Sicherheitspolizei zu den Obliegenheiten des Bürgermeisters oder seines Stellvertreters, dem in diesem Falle die Sicherheitswache unmittelbar unterstellt ist. Zu den ausführenden Organen der Sicherheitspolizei gehören auch die Gendarmen (carabinieri reali), welche von den mit der Leitung des Dienstzweigs betrauten Behörden requiriert werden können. Der Auffassung, nach der die Handhabung der Sicherheitspolizei für eine unmittelbare staatliche Aufgabe erachtet wird, entspricht es, daß der Staat die Besoldung der in diesem Dienstzweig angestellten Beamten trägt. Eine Einschränkung erleidet diese Regel früher in Ansehung der carabinieri, deren Kasernierung zu Lasten der Provinz war, und der niederen Beamten sowie der Sicherheitswache, deren Besoldungs- und Kasernierungskosten zur Hälfte von der Gemeinde zu bestreiten waren. Nach dem Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 Art. 272 sind diese Einschränkungen jedoch mit dem 1. Januar 1893 weggefallen. Das Gleiche gilt von der Verpflichtung der Provinz, Lokale für den Dienst der dem Präfekten und Unterpräfekten zugeordneten Polizeikommissäre zu stellen. Die Bestimmung der ebengenannten Gesetze Art. 145 Z. 18, wonach die Kosten der örtlichen Polizei zu den Pflichtausgaben der Gemeinde gehören, hat hiernach nur eingeschränkte Bedeutung. Der Anteil der Gemeinde an den durch die Verwaltung der Gesundheitspflege erwachsenden Kosten ist durch das Gesetz vom 22. Dezember 1888 genau umgrenzt: von ihr ist insbesondere die Besoldung des erforderlichen Aufsichts- und Heilpersonals zu bestreiten.

Auch den deutschen Gesetzgebungen ist, wenn auch mit manchen unter denselben bezüglich der Abgrenzung der Gebiete bestehenden Abweichungen, der Gegensatz zwischen allgemeiner Polizei und Ortspolizei geläufig. Während die Leitung der ersteren in der Hand der staatlichen Centralbehörde und des ihr unterstellten Amtsorganismus ruht und die kommunalen Organe hier nur als ausführende Glieder der letzteren handeln, pflegt die Handhabung der Ortspolizei den Vorständen der Gemeinden in selbständiger Weise übertragen zu sein. Die Art, in der die bezüglichen Befugnisse der Gemeindebehörde geregelt sind, ist indessen eine je nach der besonderen Entwickelung der Gesetzgebung in den einzelnen Staaten ebenfalls sehr verschie-

6) Siehe Block, Dictionnaire de l'administration française, s. v. police.

dene. Am allgemeinsten und konsequentesten ist der vorangegangenen in diesem Punkt meist homogenen Entwickelung entsprechend der Grundsatz, daß die Verwaltung der Ortspolizei Sache der Gemeindeobrigkeit sei, in den Städten zur Durchbildung gekommen. Die Gesetzgebungen differieren vorzugsweise nur in dem Maße, in welchem sie für die polizeilichen Angelegenheiten innerhalb des Kreises der städtischen Verwaltung eine spezielle, den besonderen Erfordernissen dieses Geschäftszweiges Rechnung tragende Leitung und Geschäftsbehandlung in Anspruch nehmen. In der Regel wird die Verwaltung der Ortspolizei — so in Preußen, Bayern — oder doch die der örtlichen Sicherheitspolizei — so in Sachsen — unter unmittelbarer Leitung des Bürgermeisters bezw. eines anderen hiezu bestellten Mitglieds des Stadtmagistrats geführt. In Bayern beschränkt sich die persönliche Entscheidungsbefugnis des Bürgermeisters auf solche Gegenstände, welche sich zur kollegialischen Beschlußfassung durch den Magistrat nicht eignen. Es besteht aber ferner zwischen den genannten Gesetzgebungen Uebereinstimmung darin, daß exceptionell für die großen Städte den besonderen Verhältnissen derselben entsprechend die Polizeiverwaltung in einer Weise geregelt werden kann, welche die polizeilich-technischen Gesichtspunkte und den Einfluß des Staats mehr zur Geltung kommen läßt. So ist in Preußen der Staat berechtigt, in den größeren oder sonst wichtigeren Städten die örtliche Polizei durch eine eigene, von ihm ernannte Behörde verwalten zu lassen, in welchem Falle der Staat die persönlichen, die Gemeinde dagegen nur die sächlichen Kosten trägt, Gesetz vom 11. März 1850 § 2 u. 3. Der Versuch, mittelst des dem Landtage vorgelegten Gesetzentwurfs vom 9. Januar 1889 (Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1. Sess. 1889 Nr. 14) die Beteiligung des Staats auf eine andere Grundlage zu stellen (nach der Größe der Stadtgemeinde sich bemessendes Pauschquantum pro Kopf der Bevölkerung), hat zu keinem Ergebnis geführt. Was Bayern anlangt, so wird in der Landeshauptstadt der größere Teil der Funktionen durch eine Staatsbehörde, die Königl. Polizeidirektion wahrgenommen, und der Regierung ist es ferner unbenommen, auch in anderen den Kreisregierungen unmittelbar unterstellten Städten die politische und die auf den Schutz des Staats und seiner Einrichtungen abzielende Sicherheitspolizei auf Kosten des Staats zu übernehmen und hiefür eigene Beamte mit dem erforderlichen Hilfspersonal anzustellen (Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 Art. 98, Verordnung vom 20. Oktober 1869). In Sachsen können in den größeren Städten für die Verwaltung der Sicherheitspolizei nach außen hin selbständige Abteilungen des Stadtrats unter Leitung eines Mitglieds desselben gebildet werden; solche Einrichtungen bestehen in Chemnitz und Leipzig; nur in Dresden ist die Verwaltung der Sicherheitspolizei regelmäßig in den Händen einer Staatsbehörde. In den Landgemeinden ist, was Preußen anlangt, die Ausbildung der Polizeigewalt in den Händen der Gemeindevorsteher früher vielfach durch politische und administrative Rücksichten, insbesondere durch die lange Zeit auf Konservierung der obrigkeitlichen Befugnisse des Gutsherrn gerichtete Tendenz durchbrochen gewesen. Durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 sind jene Befugnisse aufgehoben worden, es ist jedoch die Ortspolizei nicht auf den Vorsteher der Ortsgemeinde übergegangen, vielmehr wird die Ortspolizei in den je aus einer Anzahl von Ortsgemeinden bezw. Gütern zu bildenden Amtsbezirken durch Amtsvorsteher der Regel nach als ein Ehrenamt, und unter kommissarischer Wahrnehmung der bezüglichen Funktionen verwaltet. Eine ähnliche Stellung nehmen in Westfalen die Amtmänner, in der Rheinprovinz die Landbürgermeister ein, wogegen in Hannover und Hessen-Nassau die bezüglichen Befugnisse durch den Gemeindevorsteher nach den Anweisungen des Landrats ausgeübt werden. Nahezu die gleiche Sachlage wie in den letztgedachten preußischen Provinzen besteht in Bayern und Sachsen: in beiden Ländern ist die Verwaltung der Ortspolizei in den Landgemeinden Sache des Gemeindevorstehers, doch sind dessen Befugnisse wesentlich enger bemessen als die der Bürgermeister in den unmittelbar den Regierungen bezw. den Kreisdirektionen unterstellten Städten; während entsprechend ausgedehntere Befugnisse der vorgesetzten Aufsichtsbehörde, dem Bezirksamt bezw. der Amtshauptmannschaft, vorbehalten sind. In Württemberg ist in den Städten wie auf dem Lande die Handhabung der Polizei Sache des Gemeindevorstehers unter Aufsicht des Oberamts. Soweit hienach die Verwaltung der Ortspolizei zur Zuständigkeit der Gemeinden gehört, sind auch die aus dieser Verwaltung erwachsenden Kosten zu Lasten der Gemeinde, wogegen in Preußen die Kosten der von den Amtsvorstehern ꝛc. geführten Polizeiverwaltung von den zum Amtsbezirk gehörigen Gemeinden und Gütern — den sogenannten Amtsgemeinden — zu tragen sind (Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 § 69).

In Oesterreich hat das Gemeindegesetz vom 5. März 1862 gewisse Zweige der Ortspolizei als solche bezeichnet, welche zum eigenen Wirkungskreise der Gemeinden gehören. Es sind dies: die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern, die Flurenpolizei, die Lebensmittelpolizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht über Maß- und Gewicht, die Gesundheitspolizei, die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung, die Bau- und Feuerpolizei (Art. V des Gesetzes Nr. 2—9). Außerdem sind die Gemeindebehörden im übertragenen Wirkungskreise bei den dem Staat vorbehaltenen Zweigen der Polizei nach Maßgabe der Gesetze mitzuwirken verpflichtet; andererseits kann der Staat aus höheren Staatsrücksichten bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen Landesbehörden zuweisen (Art. VI Schlußalinea). Derartige Behörden — Polizeidirektionen

— bestehen zur Zeit noch in Wien, Prag, Brünn, Lemberg, Krakau, Triest, Graz. Die Grenzen von Staats- und Kommunal- und von allgemeiner und Ortspolizei fallen nach Vorstehendem nicht zusammen. Die Kosten der Polizeiverwaltung, soweit sie in der Hand der Polizeiorgane ist, fallen der Gemeinde zur Last; hieher gehören namentlich auch die Kosten, welche die Unterhaltung besonderer Polizeiwachtkorps, der Nacht- und Sicherheitswachen, erfordert [7].

§ 33. Unterhaltung der polizeilichen Anstalten. Eines der wesentlichsten Elemente in der auf die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gerichteten Thätigkeit der öffentlichen Organe bildet die Fürsorge für die polizeilichen Anstalten. Es ist eine Konsequenz des soeben gekennzeichneten Verhältnisses der Gemeinden zur Handhabung der Polizei, daß diese Fürsorge zu Lasten der Ortsgemeinden bezw. der die Stelle derselben vertretenden Verbände ist, ein Satz, der hie und da in Gestalt einer allgemeinen Rechtsnorm, viel häufiger jedoch in der die einzelnen Arten von Anstalten betreffenden Spezialgesetzgebung zum Ausdrucke gebracht zu sein und auch da Anwendung zu finden pflegt, wo die örtliche Polizei durch unmittelbare Staatsbehörden verwaltet und der Besoldungsaufwand für diese Behörden vom Staate getragen wird. Vielfach stehen diese Anstalten mit den besonderen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeitsinteressen der Gemeinden in so enger Verbindung, daß sie, zumal in größeren Städten, der Beziehung zu jenen Interessen ihre konkrete Gestaltung verdanken und insoweit alsdann in den Kreis der Sonderaufgaben — s. unten § 39 — hinüberreichen, wie dies namentlich von den Bedürfnissen des städtischen Straßenverkehrs und der städtischen Gesundheitspflege gilt. Mehr den Charakter polizeilicher Veranstaltungen i. e. S. haben die Einrichtungen des Feuerlöschwesens, obgleich auch von diesen ein großer Teil auf die durch die besonderen Verhältnisse der größeren Gemeinden gegebenen Erfordernisse zurückgeführt werden kann, die Vorkehrungen zur Untersuchung der Qualität von Waren und Lebensmitteln und der öffentlichen Maß- und Wägeanstalten; einem großen Teil ihrer Zwecke nach polizeiliche Anstalten sind auch die Begräbnisplätze einschließlich der sonstigen für das Begräbniswesen getroffenen Einrichtungen.

Beispiele, daß die Verpflichtung der Gemeinde, die Kosten der polizeilichen Veranstaltungen zu tragen, in Gestalt eines allgemeinen Satzes ausgesprochen werden, enthalten u. a. das Hannover'sche Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 § 46 und das frühere Oesterreichische Gemeindegesetz vom 17. März 1849 § 85. Diejenigen Gesetzgebungen, welche die obligatorischen Ausgaben der Gemeinden bestimmt umgrenzen, pflegen unter dieselben auch die durch Fürsorge für die polizeilichen Veranstaltungen erwachsenden Ausgaben aufzunehmen, so das italienische Kommunal- und Provinzialgesetz Art. 272.

Die Einrichtungen für das Feuerlöschwesen, die in ländlichen Gemeinden von beschränkterem Umfange sind, wenn sie auch unter Umständen — Anschaffung von Spritzen — im Verhältnis zu den Mitteln der Gemeinden beträchtliche Kapitalaufwendungen erfordern können, die jedoch in größeren Städten — technische Vorkehrungen, Dampfspritzen, Berufsfeuerwehren — sich häufig zu sehr kostspieligen und umfangreichen gestalten, sind überall da, wo Ortsgemeinden in kontinentalem Sinne bestehen, Sache dieser Gemeinden. Die Subventionierung ärmerer Gemeinden behufs Anschaffung von Löschapparaten gehört hier zu den Aufgaben, denen sich das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände mit Vorliebe zuwendet.

Die Einrichtung und Unterhaltung der Friedhöfe sowie die Fürsorge für das Begräbniswesen [8]) gehörten früher allgemein zu den Angelegenheiten der Religionsgesellschaften, Kirchen, Kirchengemeinden; erst das stärkere Hervortreten der gesundheitspolizeilichen Anforderungen und das zum Teil hierdurch bedingte Anwachsen des finanziellen Aufwandes hat eine Entwickelung hervorgerufen, vermöge deren — namentlich bei rascher Bevölkerungszunahme und in größeren Städten — die Erfüllung jener Aufgaben Sache der bürgerlichen Gemeinde geworden ist. In England ist die Pflicht zur Unterhaltung der Friedhöfe, soweit dieselben im Gebiete inkorporierter Städte oder die Stelle letzterer vertretender Verbände, urban districts, belegen sind, meist auf diese Verbände übergegangen, während sie sonst von den Kirchspielsbehörden zu erfüllen ist. In Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Italien, Oesterreich sowie der Regel nach in der Schweiz

7) Siehe Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht, 1883, S. 455, 456. v. Rönne, Staatsrecht der Preußischen Monarchie. 4. Aufl. 1884. Bd. IV S. 267. v. Pechmann, Wirkungskreis der bayrischen Verwaltungsbehörden. 4. Aufl. S. 221 ff. Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht. S. 503.

8) S. Wright und Hobhouse, a. a. O. S. 64 ff. Block, Dict. s. v. cimetières. Giron, Droit public de la Belgique. 1884. S. 223 ff.

ist die Herstellung und Unterhaltung der Friedhöfe eine gesetzliche Pflicht der Ortsgemeinden. Das Gleiche gilt von denjenigen Teilen Deutschlands, in denen der Einfluß der französischen Gesetzgebung von maßgebender Bedeutung war, wogegen in der Mehrzahl der preußischen Provinzen jene Fürsorge in erster Linie den Kirchengesellschaften obliegt; in andern deutschen Staaten wie in Bayern ist für die Erfüllung jener Aufgabe von der bürgerlichen Gemeinde insoweit zu sorgen, als nicht der im Eigentum der Kirche befindliche Kirchhof ausreicht.

§ 34. Feststellung und Beurkundung zuständlicher Verhältnisse: Civilstandswesen und Statistik. Teils weil die Konstatierung der für das staatliche und gesellschaftliche Leben wichtigen Verhältnisse eine wesentliche Voraussetzung erfolgreicher Erfüllung der polizeilichen Aufgaben bildet, teils weil die Polizeibehörden ihrer Organisation nach für die Einsammlung und Beibringung derartiger Information am meisten geeignet scheinen, ist sowohl die Feststellung und Beurkundung individueller Verhältnisse und zwar in diesem Bereich hauptsächlich das Civilstandswesen, andererseits die Beschaffung der auf Durchschnittsthatsachen gerichteten Information (Statistik), obwohl dem begrifflichen Inhalt nach vielfach über das Gebiet der Polizeiverwaltung hinausreichend, doch mit letzterer häufig in enge Verbindung gebracht werden. Soweit eine Scheidung der ortspolizeilichen Funktionen in solche, welche von unmittelbaren Staatsbeamten und solche, welche von den Gemeindeorganen wahrzunehmen sind, stattfindet, pflegt das Civilstandswesen dem Kreise der letzteren Funktionen beigezählt zu werden. Was die statistischen Aufgaben anlangt, so kommt eine Ausgestaltung der hieher gehörigen Leistungen zu für die Gemeinden obligatorischen nur vereinzelt vor; ein mittelbarer Zwang, für sie die erforderlichen Einrichtungen zu treffen, ergiebt sich aber nicht selten aus der Stellung der Gemeindebehörden als Hilfs- und ausführender Organe der Staatsverwaltung. In größeren Städten hat in neuerer Zeit die wachsende Erkenntnis der Wichtigkeit statistischer Information häufig zur Schaffung umfassender statistischen Zwecken dienender Einrichtungen (städtischer statistischer Aemter) geführt.

Nach den Gesetzgebungen Frankreichs, Belgiens und Italiens ist die Führung der Civilstandsregister eine Amtspflicht des Bürgermeisters und gehören die hierdurch entstehenden Kosten zu den obligatorischen Ausgaben der Gemeinde; letzteres gilt auch nach der Niederländischen Gesetzgebung. In England lehnt die Organisation des Civilstandswesens an die parish und union sich an; die aus ihm den kommunalen Verbänden erwachsende Belastung ist nicht erheblich, da die Lokalbeamten im Allgemeinen auf Gebühren angewiesen sind, auch Staats- bezw. seit der local governmentact von 1888 Grafschaftssubventionen gewährt werden. In Deutschland erfolgt die Führung der Civilstandsregister regelmäßig durch besondere entweder mit den Gemeindebehörden identische oder unter Mitwirkung der Gemeinde ernannte Standesbeamte; die Kosten tragen die Gemeinden, denen auch Gebühren und Strafen zufließen. In Oesterreich wird die Führung der Civilstandsregister (Matrikel) regelmäßig durch die Organe der anerkannten Religionsgesellschaften und subsidiär durch die politische Bezirksbehörde besorgt.

3) Armenpflege und socialpolitische Aufgaben.

Außer den genannten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Giron, de Hartog, v. Rönne, Ulbrich vorzugsweise: Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten. 1870. Ries, Die englische Armenpflege, herausgegeben von K. Frhr. v. Richthofen. 1863. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwickelung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in den Grundzügen ihrer historischen Entwickelung. 1881. Bequet, Régime et législation de l'assistance publique et privée en France. 1885. Lois (belges) du 14 Mars 1876 et du 27 Novembre 1891 sur le domicile de secours, documents parlementaires. 1876, 1891. Garetti, L'amministratione delle opere pie in Italia. 1885. Carlo Ferraris, Le istitutioni di beneficenza, Nuovo Antologia Vol. XX (1889) Serie III, Aprilheft S. 722, Maiheft S. 37 ff. Münsterberg, Die deutsche Armenpflege und das Material zu ihrer Reform. 1887. v. Reitzenstein, Die ländliche Armenpflege und das Material zu ihrer Reform (Sammelwerk, herausgegeben im Auftrage des Deutschen Vereins für Armenpflege). 1887. Mischler, Die Armenpflege in den österreichischen Städten und ihre Reform (Sep.-Abdruck aus der statistischen Monatsschrift). 1888. Niederer, Das Armenwesen der Schweiz. 1878. S. außerdem die Artikel im H. W. von Krech, Abickes, v. Kall, Aschrott, v. Reitzenstein. — Im Hdb. E. Löning, Band III, 2. B. L. Abh. VI.

§ 35. Der Kreis der socialpolitischen Aufgaben der Gemeinde wurde, zumal seit dem

Verfall der mittelalterlichen mit der städtischen und ländlichen Gemeindeverfassung in mannigfacher Wechselbeziehung stehenden Erwerbsordnung lange Zeit nahezu allein durch die ihr im Gebiet der Armenpflege obliegenden Aufgaben repräsentiert. Seinem Ursprunge nach steht dieser Teil des Wirkungskreises in enger Beziehung zur polizeilichen Zuständigkeit. Fast überall knüpfen die Anfänge der öffentlichen Armenfürsorge an die Entstehung der Bettelpolizei sich an, wie sie das Aufkommen des absoluten Staats charakterisiert. Die Repressivmaßregeln, mit denen gegen das ungeregelte Almosengeben und Nehmen vorgegangen wurde, forderten als Ergänzung eine positive Fürsorge, die den Gemeinden und kommunalen Verbänden desto mehr als ein naturgemäßes Element ihres Wirkungskreises zufiel, je mehr die kirchlichen Genossenschaften und Stiftungen, auf deren Bethätigung die mittelalterliche Armenpflege beruht hatte, in Verfall gerieten. So wurden seit dem 16. Jahrhundert in England und Frankreich die Pfarrgemeinden, in Deutschland statt der letzteren vielfach die Ortsgemeinden bezw. die die Stellung derselben vertretenden Gutsherrn, in der Schweiz die Bürgergemeinden mit der Fürsorge betraut. Indessen ein so gleichartiger der Ausgangspunkt gewesen, so ungleich nach Art und Maß vollzog sich in den einzelnen Staaten die folgende Entwickelung. Während in einigen derselben die Armenfürsorge der Gemeinden zu einer jene Armenpflege der kirchlichen Institute im Wesentlichen ersetzenden ausgebildet wurde, behauptete in anderen und zwar vorzugsweise in Staaten mit vorwiegend katholischer Bevölkerung das Stiftungswesen eine so überwiegende Stellung, daß der Staat seine Einwirkung in erster Linie auf die Reglementierung dieser stiftungsmäßigen Armenpflege beschränkte und der kommunalen Fürsorge hauptsächlich nur die Aufgabe einer subsidiären bezw. auf Ausfüllung der Lücken in der stiftungsmäßigen Armenpflege abzielenden Beteiligung zuwies. In beiden Formen charakterisiert die neuere Entwickelung der öffentlichen Armenpflege sich dadurch, daß ihr Aufgabenkreis teils durch inneren Ausbau desselben und Vervielfältigung der Zielpunkte an sich, teils durch Aufnahme von bisher der privaten Bethätigung überlassen gewesenen Hilfeleistungen in seinen Bereich sich fortgesetzt erweitert hat und daß dadurch eine Steigerung der Belastung eingetreten ist, welche die Kräfte der örtlichen Institute und engeren Verbände vielfach als ungenügende erscheinen ließ und das Bedürfnis einer ausgedehnteren Beteiligung der größeren Verbände bezw. des Staats herbeiführte. Während geraume Zeit die Aufgaben der engeren kommunalen Verbände sich im Wesentlichen auf Aufgaben der positiven Fürsorge für Verarmte und im Anschluß daran auf gewisse armenpolizeiliche Funktionen beschränkten, hat in neuester Zeit das stärkere Hervortreten derjenigen Bestrebungen, welche eine vorbeugende Fürsorge sowie überhaupt die Hebung der wirtschaftlichen Existenz der minder bemittelten Klassen zum Inhalte haben, nach dieser Richtung hin zu einer Erweiterung des kommunalen Wirkungskreises geführt.

Als Prinzip ist die Kommunalisierung der Armenpflege zur Durchführung gebracht in den Gesetzgebungen Englands, Deutschlands, Oesterreichs und dem größten Teil der Schweiz. Auf dem Standpunkte einer die Armenpflege der stiftungsartigen Institute wesentlich nur reglementierenden bezw. ergänzenden Beteiligung der öffentlichen Verbände stehen die Gesetzgebungen Frankreichs und Italiens. Die Gesetzgebung Belgiens stellt eine in der Mitte stehende Form dar; Holland besitzt eine nur wenig ausgebildete öffentliche Armenpflege.

In England hat das Prinzip des großen Armengesetzes der Elisabeth — st. 43 Eliz. c. 2. , Handhabung und Last der Armenpflege auf den parishes zu basieren, durch die die neuere Gesetzgebung beherrschende Tendenz, die Armenfürsorge auf die Schultern größerer Verbände zu legen, erhebliche Modifikationen erfahren. Als die hauptsächlichsten derselben sind die durch das Gesetz von 1834 — st. 4 et 5 Will. c. 76 — festgesetzte bezw. eingeleitete Zusammenlegung der parishes zu Arbeitshaus- bezw. Gesamtarmenverbänden — unions — (s. oben S. 7) sowie die Ausdehnung der Staatszuschüsse und die Uebertragung der Irrenpflege und des größten Teils der damit verbundenen Last auf die Grafschaften zu bezeichnen, welche letztere nach der local government act von 1888 auch in Ansehung der Staatszuschüsse zu den sonstigen Zweigen der Armenpflege an die Stelle des Staats getreten sind.

In den deutschen Staaten wurde das System der öffentlichen Armenpflege zumeist auf

die Ortsgemeinde bezw. den gutsherrlichen Verband in der Weise gegründet, daß die Fürsorgepflicht als ein Ausfluß des genossenschaftlichen Verhältnisses der Gemeindemitglieder unter sich bezw. als ein Korrelat des zeitherigen gutsherrlichen Herrschaftsverhältnisses erschien. Erst allmählich hat die veränderte staatsrechtliche Auffassung die Mehrzahl der auf die Armenpflege bezüglichen Obliegenheiten zu ihrem Begriff nach staatlichen, jedoch durch den kommunalen Organismus Erfüllung findenden Aufgaben gestaltet, eine Umwandlung, die auch in der für Preußen schon durch Gesetz vom 31. Dez. 1842, für das Deutsche Reich — mit Ausschluß von Bayern und Elsaß-Lothringen — durch Gesetz vom 6. Juni 1870 zur allgemeinen Durchführung gekommenen Begründung des Fürsorgeanspruchs gegen den einzelnen Armenverband auf die Thatsache des Wohnsitzes bezw. des Aufenthalts ihren Ausdruck gefunden hat. Wo diese Voraussetzungen bezüglich der einzelnen Gemeinden nicht zutreffen, hat der größere in der Regel mit dem größeren administrativen Bezirke sich deckende, in kleineren Staaten auch wohl das ganze Land umfassende Armenverband — Landarmenverband — die Fürsorge zu übernehmen. Schon auf dieser Grundlage mußte eine wachsende Beteiligung der größeren Verbände sich entwickeln. Ein Motiv für eine die Haftung der letzteren ausdehnende Tendenz der Gesetzgebung liegt aber ferner in dem Umstande, daß angesichts der aus der wachsenden Beweglichkeit der Bevölkerung, sowie aus den sonstigen oben erwähnten Ursachen sich ergebenden Steigerung der Anforderungen an die Armenpflege die Mittel der Gemeinden oft für die Erfüllung der Verpflichtungen nicht genügen; es haben daher teils Landesgesetze, teils autonome Beschlüsse der größeren Kommunalkörper die Fälle des Eintretens der Landarmenverbände erweitert, dergestalt, daß diese teils gewisse Zweige der öffentlichen Armenpflege zur unmittelbaren Ausübung übernommen haben, teils an gewissen Leistungen der örtlichen Armenverwaltung sich durch Beihilfen beteiligen. — In Bayern ist durch das Heimatsgesetz vom 16. April 1868 bezw. 23. Febr. 1872 und das Gesetz über die öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 die öffentliche Armenpflege in der Weise geregelt, daß den Gemeinden nur in Ansehung der in denselben heimatsberechtigten Personen die Fürsorgepflicht zufällt; Anspruch auf Verleihung des Heimatrechts haben alle, die sich in der Gemeinde im Alter der Volljährigkeit ununterbrochen fünf Jahre aufgehalten haben; die Kosten der Fürsorge für die nicht heimatsberechtigten Personen trägt der Staat. Die Herstellung und Unterhaltung der einen größeren Kapitalaufwand erheischenden Anstalten und Veranstaltungen der öffentlichen Armenpflege, als Kranken- und Irrenhäuser, ist zum bei weitem größten Teil von den Kommunalverbänden höherer Ordnung — Distrikten Kreisen — übernommen worden. – Die öffentliche Armenpflege Elsaß-Lothringens beruht auf der noch in Kraft bestehenden französischen Gesetzgebung.

In Oesterreich ist nach dem Gesetz vom 3. Dez. 1863 die Fürsorge für die Verarmten der Regel nach eine Pflicht der Heimatgemeinde, welche der Aufenthaltsgemeinde, die vorläufig sich der Fürsorge zu unterziehen hat, die erwachsenen Kosten zu erstatten verbunden ist; es können sich indessen auch mehrere Gemeinden zu einem gemeinsamen Armenverbande vereinigen. Unvermögenden Gemeinden können vom Bezirke bezw. vom Lande Beihilfen gewährt werden. Die Unterhaltung größerer Anstalten ist meist Sache der größeren Verbände; insbesondere werden Irren-, Gebär- und Findelanstalten regelmäßig vom Lande unterhalten; doch pflegen landesgesetzlich der Heimatgemeinde Quoten der Kranken- und Pflegekosten auferlegt zu sein.

Was die Schweiz anlangt, so ist in der großen Mehrzahl der Kantone die Armenpflege Sache der Bürgergemeinden, während der Staat (Kanton) sich durch in neuerer Zeit einen immer größeren Umfang annehmende Beiträge, sowie durch Errichtung und Unterhaltung von Heil- und Pflegeanstalten bezw. durch unmittelbare Uebernahme einzelner einen besonders hohen Kostenaufwand erheischenden Aufgaben der Armenpflege zu beteiligen pflegt. Zwei Kantone, Bern und Neuenburg, belasten mit der Fürsorgepflicht der Regel nach die Einwohnergemeinde; Genf, Berner Jura und Basel begnügen sich mit einer organisierten fakultativen bezw. privaten Armenpflege.

Frankreich hat die Armenpflege zunächst nur betreffs der Geisteskranken und der Waisen (armen Kinder) zu einem notwendigen Element im kommunalen Wirkungskreise entwickelt; die Handhabung dieser beiden wichtigen Zweige der Fürsorge liegt vorbehaltlich einer gesetzlich geregelten Beteiligung der Gemeinden — bezw. was die Waisenpflege anlangt auch des Staats — den Departements ob, welche auch den größten Teil der Kosten tragen. Durch Gesetz vom 15. Juli 1893 sind die Gemeinden und Departements auch verpflichtet worden, armen Kranken die nötige ärztliche Behandlung, Arznei und Pflege zu gewähren. Die Departements unterhalten zugleich Arbeitshäuser, dépôts de mendicité, obwohl eine bezügliche gesetzliche Verpflichtung fehlt; ebenso sind es seitens derselben freiwillige Leistungen, wenn von ihnen Asyle für Sieche und Greise unterhalten werden. Diese Leistungen sind ihrem Inhalte nach insofern lediglich subsidiäre, als die Armenpflege im allgemeinen und in erster Linie den aus der rekonstruierenden Gesetzgebung unter dem Direktorium — Gesetze vom 16. vend. und 7. frim. V — hervorgegangenen Instituten, den hospices et hôpitaux und den bureaux de bienfaisance — jenen für die geschlossene, diesen für die offene Armenpflege — obliegt. Die Armenpflege dieser Institute hat den Charakter einer organisierten Stiftungs- und Privatarmenpflege, was insbesondere von den vielfach mit einem sehr erheblichen Stiftungsvermögen ausgestatteten Hospitalinstituten gilt. Die in Ergänzung von den Gemeinden geleisteten Zuschüsse sind lediglich fakultative.

Noch weit geringer sind die Dimensionen, in denen in Italien eine kommunale Armenpflege zur Ausbildung gelangt ist. Das Eingreifen der Gesetzgebung nach Gründung des Königreichs

bethätigte sich zunächst in der Regelung der wohlthätigen Stiftungen — opere pie —, deren Verwaltung durch das Gesetz vom 3. August 1862 gewissen gleichartigen Normen unterworfen wurde. Zur Heranbildung einer konkurrierenden Beteiligung der Gemeinden enthält das Gesetz kaum Ansätze; exceptionell geregelt ist die Fürsorge für Geisteskranke und Findelkinder, welche die Provinz zu tragen bezw. bei der Provinz und Gemeinde zu konkurrieren haben. Umfassendere Verpflichtungen für die Gemeinden haben die Verordnung betreffend die öffentliche Gesundheitspflege vom 22. Dez. 1888 und das Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Jan. 1889 begründet, von denen erstere ihnen die Sicherstellung armenärztlichen Beistandes auferlegt, letzteres zur Fürsorge für arbeitsunfähige Personen die Geburtsgemeinde bezw. soweit dieselbe unvermögend den Staat verpflichtet. Neue Gesetzentwürfe bezwecken diese Reformen weiter zu führen.

Die Entwickelung der die öffentliche Armenpflege Belgiens regelnden Gesetzgebung hat auf derselben Grundlage wie die der französischen stattgefunden, da jene Gesetze des Jahres V auch in Belgien gelten. Wenn auch diese Entwicklung sich nach einer im Großen und Ganzen ähnlichen Richtung bewegt hat, so ist doch die Verpflichtung der Gemeinden, für die Kosten der Armenfürsorge aufzukommen, immer positiver gestaltet worden. Schon ein Gesetz vom 28. November 1818 räumte der unterstützenden Gemeinde einen Ersatzanspruch gegen den Unterstützungswohnsitz ein. Dieses und ein vom gleichen Grundsatz ausgehendes Gesetz vom 14. Febr. 1845 wurde durch eines vom 14. März 1876 ersetzt, welches bestimmte, daß jeder Bedürftige nötigenfalls von der Gemeinde zu unterstützen ist, in der er sich gerade aufhält, daß diese Gemeinde aber, wenn sie nicht selbst der Unterstützungswohnsitz ist, Ersatz von diesem verlangen kann; der Unterstützungswohnsitz wird durch fünfjährigen Aufenthalt nach erreichter Volljährigkeit erworben; wenn ein Bedürftiger 5 Jahre vom Unterstützungswohnsitz abwesend gewesen ist, hat dieser nur ¼ der Unterstützungskosten aufzubringen, während ihm die übrigen ¾ aus einer in jeder Provinz bestehenden Kasse ersetzt werden, welche von den Gemeinden gefüllt wird; ebenso ersetzt diese Kasse ¾ des Aufwands für arme Geisteskranke, Taubstumme und Blinde. Diese Bestimmungen haben durch ein Gesetz vom 27. Nov. 1891 wichtige Veränderungen erfahren. Die Unterstützungspflicht ist grundsätzlich der Gemeinde des augenblicklichen Aufenthalts auferlegt, und sie kann Ersatz vom Unterstützungswohnsitz nur noch fordern für die Unterstützung von Waisen unter 16 Jahren, Greisen über 70 Jahren und von Kranken; der Unterstützungswohnsitz wird schon durch dreijährigen Aufenthalt erworben; die zur Unterstützung der Gemeinden in jeder Provinz bestehende Kasse trägt nur noch zur Hälfte die Kosten der armen Geisteskranken, Taubstummen und Blinden, während die andere Hälfte zu gleichen Teilen von der Provinz und vom Staat getragen wird.

Dagegen hat die Niederländische Gesetzgebung seit der Abtrennung Belgiens wieder in eine rückläufige Bahn eingelenkt, indem durch das Gesetz vom 28. Juni 1854 die Armenfürsorge grundsätzlich der Thätigkeit der Privaten, Vereine, Stiftungen und kirchlichen Genossenschaften überlassen wurde, während die bürgerliche Armenpflege sich auf Fälle dringender Notwendigkeit, in denen eine Unterstützung aus Privatmitteln oder anderweitigen Fonds nicht zu erlangen, beschränken soll. Eine für die Gemeinde obligatorische Leistung ist die Tragung der Kosten für die Unterbringung und Verpflegung von Geisteskranken, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben; besitzen dieselben einen solchen in keiner Gemeinde, so trägt der Staat die Kosten (Gesetz vom 1. Juli 1870).

Von Veranstaltungen vorbeugender Armenpflege sind am frühesten die Errichtung und Unterhaltung von Sparkassen und Leihämtern in den Kreis der gemeindlichen Thätigkeit aufgenommen worden. Auch von den Einrichtungen der in ihren verschiedenen Zweigen im Ausbau begriffenen Arbeiterversicherung lehnen manche an die Ortsgemeinden oder die größeren Kommunalverbände sich an. In neuester Zeit haben namentlich Schweizer Städte auch Veranstaltungen für Arbeitsvermittelung in ihren Wirkungskreis aufgenommen.

4) Unterrichtswesen.

Außer den vorerwähnten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Leroy-Beaulieu, Block, Ulbrich, Giron vorzugsweise: Rowland Hamilton, Popular education in England and Wales before and after the Elementary Education Act of 1870 im Journal of the statistical society Jahr 1883 S. 283 ff. Henri Craik, The State in its relations to education. 1884. L. Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik. 1884. Buisson, Dictionnaire de l'enseignement primaire. 1888. Ph. de Wachter, Loi sur l'enseignement primaire en Belgique (1 juillet 1869). 1880. S. Blaupote ten Cate, De Wet of het lager Onderwjis. 1875. v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staats. 1855. Schneider und v. Bremen, Die Volksschulen im preußischen Staat. 1886/87. A. Reger, Das (bayrische) Unterrichtsgesetz vom 10. Nov. 1861. 1883. Joos, Das badische Gesetz vom 8. März 1868 über den Elementarunterricht. 2. Aufl. 1879. Schanz, Die Steuern der Schweiz, Band I. S. 297 ff. — Im Hdb. L. Jolly, Band III, 2. B. L. Abt. VIII.

§ 36. Wie die Armenpflege, so war auch das Unterrichtswesen im Mittelalter fast ausschließlich in den Händen der Kirche, sowie der kirchlichen Institute und Genossenschaften; insbesondere waren es die letzteren, auf denen die Ausübung des Lehrberufs beruhte. Eine

beträchtliche Erweiterung des staatlichen Wirkungskreises beginnt auch nach dieser Richtung hin mit dem Aufkommen des absoluten Staats, der in einem in den einzelnen Staaten zwar ungleichen, aber im Allgemeinen wachsenden Maße unter seine Aufgaben die Veranstaltung und Reglementierung des Unterrichts aufnahm; die zur Sicherstellung des Zwecks erforderliche Verallgemeinerung der Unterrichtsveranstaltungen ließ sich aber nur dadurch erzielen, daß die Fürsorge dafür wenigstens insoweit, als es sich um die Erreichung des für Alle als notwendig hingestellten Bildungszieles handelt, in den Wirkungskreis der Ortsgemeinden oder der ihnen koordinierten Kommunalkörper aufgenommen wurde. Auf den Organen und der finanziellen Leistungsfähigkeit dieser Kommunalkörper ruhen daher heute zu einem wichtigen, oft zum überwiegenden Teile die Veranstaltungen für den Elementar- oder Volksunterricht, wenn auch die außerordentliche Erweiterung der Aufgaben und das dadurch bedingte Anwachsen der Last wie im Armenwesen so auch hier eine immer breitere Dimensionen annehmende finanzielle Beteiligung der größeren Kommunalverbände bezw. des Staats notwendig gemacht hat. In den Kreis des von den Gemeinden unterhaltenen Volksschulwesens sind vielfach auch die aus Stiftungen hervorgegangenen bezw. von Genossenschaften gegründeten Unterrichtsinstitute übergegangen, in deren Gestaltung sich hier und da Spuren der früheren Besonderheiten erhalten haben. Während so das Volksschulwesen wesentlich im kommunalen Organismus seine Basis findet, ist die Beteiligung des letzteren an dem mittleren Unterrichtswesen eine viel geringere gewesen. Daß die unmittelbare Verwaltung des mittleren Unterrichtswesens und die Unterhaltung der darauf bezüglichen Anstalten, soweit nicht eben stiftungsartige Institute in Frage kommen, Sache des Staates sei, ist in Deutschland Regel; es sind Ausnahmen, wenn in einzelnen Fällen die Unterhaltung solcher Lehranstalten durch größere Gemeinden oder andere Kommunalkörper erfolgt. Auf demselben Standpunkt steht im Allgemeinen auch die Gesetzgebung der Schweizer Kantone und des Königreichs Italien; in Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Oesterreich dagegen stehen neben den vom Staat erhaltenen Anstalten des mittleren Unterrichts solche, welche von größeren Gemeinden, sowie andere, welche aus Stiftungen, von religiösen Genossenschaften oder sonstigen Privatkorporationen unterhalten werden. Eine Beteiligung der Gemeinden an den Veranstaltungen des höheren Unterrichts besteht, abgesehen von Holland, in keinem der genannten Länder. Von den Veranstaltungen des Fachunterrichts pflegen nur solche, welche sich die Verbreitung elementarer gewerblicher Kenntnisse und Fertigkeiten zur Aufgabe machen, zum Wirkungskreise der Gemeinden zu gehören; etwas weiter sind öfter die Grenzen des Aufgabenbereichs der größeren kommunalen Verbände auf diesem Gebiete gezogen, der zuweilen auch landwirtschaftliche oder Gewerbeschulen einschließt. In den Vereinigten Staaten Amerikas haben sich geregelte und bis zu einem gewissen Grade allgemein gültige Formen der staatlichen Fürsorge meist nur im Gebiet des Elementarunterrichts entwickelt.

Wenn im Allgemeinen, was die Ausgestaltung der Staatsaufgaben anlangt, England und Frankreich in der Entwickelung Deutschland vorangeeilt waren, so gilt vom Unterrichtswesen das Gegenteil; die Kommunalisierung desselben ist zuerst in Deutschland zur Durchführung gekommen, dessen Gesetzgebung England und Frankreich mannigfach zum Vorbild gedient hat. In beiden Ländern beginnt eine intensive Einwirkung des Staats auf den Volksschulunterricht erst mit dem Jahre 1833.

In England ergaben, während bis dahin die Vervielfältigung der Schulen lediglich von Privatvereinen ihre Anregung erhalten hatte, zuerst die im Jahr 1839 zu stande gekommene Auswerfung eines Kredits für Subventionen zum Bau von Volksschulen und die demnächst unter Verstärkung jenes Fonds erfolgte Gründung eines board of education Anfangspunkte für die Ausbildung eines Staatseinflusses. Einen gewissen Abschluß hat das Gesetz vom 9. Aug. 1870 — st. 33 et 34 Vict. c. 75 zusammen mit den beiden Nachtragsgesetzen von 1876 und 1880 — st. 39 et 40 Vict. c. 79 und 43 et 44 Vict. c. 13 — gebracht, das Ausdehnung der Befugnisse der Behörden, Erweiterung derselben insbesondere zu einem die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs sicherstellenden Zwangsrecht gegen die Eltern und Verallgemeinerung der Schulen zum wesentlichen Inhalt hatte. Die durch dasselbe gegebene Organisation

trägt indessen immer noch einen im Prinzip subsidiären Charakter, da mit der Errichtung einer Lokalschulbehörde — schoolboard — nur dann vorgegangen werden soll, wenn die vorhandenen Schulen ungenügend sind. Die Kosten werden aus den Schulfonds bestritten, zu welchen Schulgelder, Staatssubventionen und Erträge von Anlehen fließen; der hierdurch nicht gedeckte Betrag ist von den betreffenden Kommunalverbänden im Wege der Besteuerung aufzubringen; bedürftigen Eltern kann das Schulgeld von der Armenbehörde gezahlt werden; der schoolboard kann auch Unterstützungen für die Unterhaltung von Armenschulen — industrial schools — bewilligen, in denen die Knaben zugleich in der schulfreien Zeit eine gewisse Aufsicht genießen und die notwendigen Mahlzeiten erhalten. Die Institute des mittleren und höheren Unterrichts — gelehrte Schulen und Universitäten — sind auf Stiftungen beruhende oder sonstige Privatanstalten; die Einrichtungen des lokalen gewerblichen Unterrichts, besonders der so verbreiteten mechanic institutes, werden lediglich von der Vereinsthätigkeit unterhalten.

In Frankreich ist die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterhaltung der Elementarschulen, welche bis dahin vorwiegend durch Privatvereine, namentlich durch religiöse Genossenschaften unterhalten wurden, zuerst durch das Gesetz vom 28. Juni 1833 begründet, sodann durch das Gesetz vom 15. März 1850 erweitert worden. In neuester Zeit ist die Gesetzgebung zur Annahme des Prinzips des unentgeltlichen und obligatorischen Elementarunterrichts — Gesetze vom 16. Juni 1881 und 28. März 1882 — übergegangen; der durch diese Gesetze bedingten Erweiterung der Anforderungen entsprechend sind die Verpflichtungen der Gemeinden durch das Gesetz vom 30. Okt. 1886 und das Dekret vom 27. Mai 1888 neu geordnet worden. Jede Gemeinde muß, wenn sie nicht ermächtigt wird, sich mit andern Gemeinden zu einem gemeinsamen Schulsystem zu vereinigen, mindestens eine öffentliche Schule und, wenn sie wenigstens 500 Einwohner zählt, außerdem eine besondere Mädchenschule unterhalten, soweit ihr nicht statt dessen eine gemischte Schule einzurichten gestattet wird. Außerdem kann unter gegebenen Voraussetzungen auch die Unterhaltung von Kleinkinder- und Vorschulen sowie von höheren Elementarschulen — écoles primaires supérieures — für die Gemeinden obligatorisch sein. Die Verpflichtung der Gemeinde erstreckt sich nach den genannten Gesetzen auf die Besoldung des Lehrpersonals und die Gewährung von Wohnungen an dasselbe, Herstellung und Unterhaltung der Schulgebäude bezw. Hingabe der Schullokale, Beschaffung der Unterrichtsmittel. Die Verpflichtung der Gemeinde zur Aufbringung der Kosten war jedoch abgesehen von gewissen Vorwegnahmen aus der ordentlichen Einnahme auf den Ertrag von 4 Cent. Steuerzuschlägen beschränkt; den Mehrbetrag trug das Departement ebenfalls bis zur Verwendung des Ertrages von 4 Steuer-Centimes; was hierdurch nicht gedeckt wurde, fiel dem Staat zur Last. Dies System hat das Gesetz vom 19. Juli 1889 durch ein anderes ersetzt, wonach der Staat den Aufwand für Besoldung der Lehrer an den écoles primaires im Prinzip zu tragen verpflichtet ist, wogegen die Verpflichtung zur Fürsorge für die sachlichen Bedürfnisse, namentlich die Herstellung und Unterhaltung der Schulgebäude den Gemeinden verbleibt; doch leistet der Staat zur Erfüllung der letzteren Verpflichtung Zuschüsse, s. unten § 104. Die Unterhaltung der Lehrerbildungsanstalten war früher Sache der Departements; seit dem Gesetz von 1889 beschränkt sich diese Verpflichtung auf das Lokal und die sachlichen Bedürfnisse, während der Staat die Besoldungen trägt. — In der Sphäre des Sekundärunterrichts konkurrieren Anstalten des Staats und der Gemeinden mit den von Privaten oder geistlichen Genossenschaften unterhaltenen; auch von der Unterhaltung der Staatsanstalten (Lyceen) fällt den Gemeinden, innerhalb deren sie sich befinden, ein gesetzlich normierter Anteil zu, während die Unterhaltung der collèges vorbehaltlich etwaiger fakultativer Subventionen des Staats ganz zu Lasten der Gemeinde ist. — An der Unterhaltung der Universitäten und der Institute des höheren industriellen und landwirtschaftlichen Unterrichts partizipiert der kommunale Organismus nicht, wogegen an den in einer Anzahl größerer Städte eingerichteten Zeichenkursen die betr. Gemeinden sich unterstützend beteiligen.

Das belgische Schulwesen ruht auf ähnlichen Grundlagen wie das französische. Die Einrichtung und Unterhaltung der Volksschule ist eine Verpflichtung der Gemeinde, es tritt jedoch auch hier nach dem Gesetz vom 1. Juli 1879 den Gemeinden gegenüber die Provinz, den Provinzen gegenüber der Staat helfend ein. Anstalten des mittleren Unterrichts werden sowohl vom Staat wie von Provinzen und Gemeinden unterhalten; der Staat beteiligt sich jedoch an dem Aufwande der nicht von ihm unterhaltenen derartigen Anstalten durch Subventionen.

In Holland liegt — Gesetze vom 17. August 1878 und 27. Juli 1887 — die Fürsorge für die Veranstaltung des Elementarunterrichts den Gemeinden ob, denen jedoch seit dem Gesetz vom 24. Juli 1884 der Staat 30 Prozent der bezüglichen Ausgaben vergütet. Im Gebiet des mittleren Unterrichts — hierher gehören auch Bürger- und höhere Bürgerschulen — konkurrieren mit den Gemeindeanstalten die Staatsanstalten und Privatinstitute. Auch der höhere Unterricht, zu dem auch Gymnasien und ihnen gleichgestellte Anstalten gehören, wird durch Staats-, Gemeinde- und Privatanstalten repräsentiert. Den Staatsuniversitäten steht als gleichberechtigt die von der Gemeinde unterhaltene Universität Amsterdam gegenüber.

Die vom Königreich Italien geschaffenen Einrichtungen ruhen auf der Anerkennung des obligatorischen Charakters des Volksunterrichts, wie sie im Gesetz vom 23. Mai 1859 — der sog. lex Casati — zum Ausdruck gelangt ist; dasselbe Gesetz setzt auch die Unentgeltlichkeit des Elementarunterrichts fest. Die weiteren Konsequenzen namentlich in der

Richtung von die Ausführung sichernden Formen hat demnächst das Gesetz vom 15. Juli 1877 gezogen. Die Errichtung und Unterhaltung der zur Erteilung des Elementarunterrichts erforderlichen Schulanstalten — mindestens einer Knaben- und einer Mädchenschule, im Uebrigen mit einer durch die Scheidung zwischen niederem und höherem Elementarunterricht und die Einwohnerzahl der Gemeinde bedingten Abstufung — ist eine Last der Gemeinde, die auch Beiträge zum Lehrerpensionsfonds zu zahlen hat; den minder leistungsfähigen Gemeinden gewährt der Staat Beihilfen (s. unten § 104); die Kosten der Beaufsichtigung trägt die Provinz. Die Lehrerbildungsanstalten, die Anstalten für den professionellen und den wissenschaftlichen-mittleren Unterricht und die Hochschulen unterhält der Staat, doch haben die Provinzen für die die Lehrerbildungsanstalten besuchenden Zöglinge Stipendien — mindestens je 250 Fr. jährlich — zu gewähren und konkurrieren außerdem noch im Gebiet des mittleren Unterrichts mit den Leistungen des Staats mannigfache freiwillige Leistungen der Provinzen.

In Deutschland ist, wie erwähnt, die Kommunalisierung der Schule, wiewohl die Beziehungen derselben zur Gemeinde häufig, zumal in den nord- und mitteldeutschen Städten weit in die Vergangenheit zurückreichen, ein in allmählicher Entwickelung vollbrachtes Werk des absoluten Staates gewesen. Die Gesetzgebung Preußens im vorigen Jahrhundert war hier von epochemachender Bedeutung. Die Grundsätze, wie sie in den von König Friedrich Wilhelm I. für das Königreich (die Provinz) Preußen erlassenen principiis regulativis vom 30. Juli 1736 [9]) zum Ausdruck gelangt sind, enthalten ein bereits modernen Ideen sich näherndes, wenn auch vielfach durch Elemente der Naturalwirtschaft, sowie durch patrimoniale und privatwirtschaftliche Anschauungen durchbrochenes, auf der Konkurrenz von Leistungen des Staats und der Gemeinden bezw. der beteiligten Gutsherrn beruhendes System der Volksschulunterhaltung. Das preußische allgemeine Landrecht (T. II Tit. 12 § 29) bezeichnet die Unterhaltung der gemeinen Schulen, soweit sie nicht aus Stiftungen bestritten werden kann, als eine Verpflichtung der zur Schulgemeinde vereinigten Hausväter des Schulbezirks; es stellt sich damit auf den Boden des sog. Societätsprinzips, welches dem Volksschulwesen eine besondere, neben der Ortsgemeinde stehende Organisation zur Grundlage gibt. Indessen ist dies Prinzip schon in den Städten der altpreußischen Provinzen niemals ganz durchgedrungen; in dem Regulativ vom 29. August 1831 für Neuvorpommern und der Schulordnung für die Provinz Preußen vom 11. Dezember 1845 [10]) ist jenes Prinzip sogar ausdrücklich verlassen und die Schulunterhaltung im Wesentlichen auf Grundlage des Kommunalprinzips, wenn auch mit besonderen dem Domänenfiskus obliegenden Leistungen geordnet worden. Ebenso auf Grund des Kommunalprinzips, jedoch ohne jene Ausnahmestellung des Gutsherrn, ist die Schulunterhaltung in der Mehrzahl der 1866 neu hinzugetretenen Provinzen geregelt. Beide Prinzipien sind in neuerer Zeit erheblich durchbrochen worden durch die Erweiterung, welche durch die Gesetze vom 6. Juli 1885, 14. Juni 1888 und 31. März 1889 die Beteiligung des Staats an den Kosten des Volksschulwesens erhalten hat; nach denselben trägt der Staat den weitaus größten Teil des Aufwandes für Besoldungen und Pensionen (s. unten § 104). In der großen Mehrzahl der mittleren und kleineren deutschen Staaten bildet das Kommunalprinzip die Basis der Einrichtungen. Die Gesetzgebung für das Königreich Sachsen kennt zwar besondere, mit selbständigen korporativen Rechten ausgestattete Schulgemeinden, doch fallen diese faktisch mit den Ortsgemeinden meistenteils zusammen, denen die Schulunterhaltung, soweit sie nicht durch eigene Einnahmen und Stiftungen rc. bestritten wird, zur Last ist; auch hier hat neuerdings der Staat einen erheblichen Teil des Aufwandes übernommen. In Bayern stellt das bayerische Schuldotationsgesetz vom 10. Nov. 1861 ebenfalls den Grundsatz an die Spitze, daß die Schulen Gemeindeanstalten seien und die Verpflichtung zur Bestreitung des gesamten Aufwandes für die Einrichtung und Unterhaltung derselben den Gemeinden insoweit obliege, als nicht dieser Aufwand von Dritten auf Grund privatrechtlicher Verpflichtungen geleistet werden müsse oder aus den für Schulzwecke bestehenden örtlichen Stiftungen bezw. den für diese Zwecke bestimmten besonderen Einnahmen gedeckt sei. In ähnlicher Weise ist die Verpflichtung zur Volksschulunterhaltung in Württemberg und in den Großherzogtümern Baden [11]) und Hessen eine Last der Ortsgemeinden. — Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden höhere Bürgerschulen in der Regel, Gymnasien und Realgymnasien nur exceptionell von größeren Gemeinden unterhalten; die herrschende Ansicht nimmt vorzugsweise die Gymnasien für die unmittelbare Wirkungssphäre des Staats in Anspruch. Die Anstalten des höheren allgemeinen und technischen Unterrichts — Universitäten, Technische Hochschulen, Berg-, Forst-, Landwirtschaftsakademien — sind überall Staatsinstitute, wogegen Anstalten des elementaren oder niederen technischen Unterrichts öfter von kommunalen Korporationen oder unter Beteiligung von solchen unterhalten werden.

Auch in Oesterreich ist die Unterhaltung der Volksschule vorbehaltlich der Verpflichtungen der Schulpatronate, soweit solche noch aufrecht erhalten sind, und der Stiftungen eine Last der Gemeinde bezw. der Schulgemeinde oder des Schulbezirks, deren Verpflichtung jedoch

9) v. Rönne, Unterrichtswesen, Bd. I, S. 94. 95.

10) v. Rönne, a. a. O. S. 128 bezw. 103.

11) Doch ist hier die Verpflichtung der Gemeinde, zur Lehrerbesoldung beizutragen, auf ein gesetzlich festgestelltes Maß beschränkt; den Mehrbetrag trägt der Staat. Gesetz v. 8. März 1868 (s. unten § 104.

regelmäßig durch ein bestimmtes in Steuerzuschlägen ausgedrücktes Maß der Belastung begrenzt wird, dergestalt, daß für den Mehrbetrag das Land aufzukommen hat (s. unten § 104). Von den Anstalten des mittleren Unterrichts werden die Gymnasien teils von kommunalen Korporationen, teils von Privatkorporationen, religiösen Genossenschaften, Stiftungen oder Privatpersonen unterhalten. Die Regelung der Einrichtung der Realschulen ist Sache der Gesetzgebung der einzelnen Kronländer. Auch mittlere Fachschulen, sowie technische Hochschulen und Bergakademien unterhält der Staat.

In der Schweiz ist, nachdem aus den Versuchen der helvetischen Republik, den Volksunterricht zu verallgemeinern — Beschluß des Vollziehungsrats vom 4. Dezember 1800 —, mehr eine Anregung als erhebliche thatsächliche Erfolge hervorgegangen waren, das Schulwesen erst seit der Mitte dieses Jahrhunderts zu besonders kräftiger Entwickelung gelangt; einen wirksamen Impuls in dieser Richtung hat namentlich der Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 gegeben, welcher die Kantone verpflichtet, für einen genügenden, ausschließlich unter staatlicher Leitung stehenden Primärunterricht zu sorgen und welcher den obligatorischen Charakter und die Unentgeltlichkeit dieses Unterrichts festsetzt. Immerhin ruht die Last, wenn auch die vom Staat (Kanton) geleisteten Beiträge dem allgemeinen Zuge entsprechend sich fortgesetzt erweitert haben, was den Primär- und selbst den höheren Elementar- (Sekundär-) Unterricht anlangt, weit überwiegend auf den Schultern der Gemeinden, wogegen die Anstalten des mittleren Unterrichts weit vorwiegend, die des höheren ausschließlich von den Kantonen unterhalten werden; eine Ausnahme bildet die polytechnische Hochschule zu Zürich, welche der Bund unterhält. Derselbe beteiligt sich außerdem durch Subventionierung des landwirtschaftlichen, gewerblichen und technischen Unterrichts (s. unten § 104).

5) Wege und Kommunikationsanstalten.

Außer den citierten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Block, Leroy-Beaulieu, Giron, Ulbrich vorzugsweise: Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif. 2. Aufl. 1882. Bd. III. Guillaume, Traité pratique de la voirie vicinale, 6. Aufl. 1880. v. Reitzenstein, Die wirtschaftliche Gesetzgebung Frankreichs in J. f. Nat. II, 4 S. 334, 504. Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen nebst Entwurf einer Wegeordnung. 1890. Wand, Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Wege in der Pfalz. 1887. Ludwig-Wolf, Die Gesetzgebung über Wegebau und Expropriation im Königreich Sachsen. 2. Aufl. 1888. Bär, Die Wegebau- und Straßengesetzgebung im Großherzogtum Baden. 1870. v. Reitzenstein, Das Wegerecht der deutschen Staaten in seinen Grundzügen (Erweiterter Sep.-Abdruck aus v. Stengels Wörterbuch). 1890. Schanz, Steuern der Schweiz. Bd. I. — Im Hdb. E. Sax, Band I Abh. X.

§ 37. In keinem Gebiete der Verwaltung berühren die allgemeinen Interessen mit den örtlichen sich so nahe und kombinieren jene mit diesen sich in so mannigfachen Abstufungen, wie in der Wegeverwaltung; wenn in erster Linie die Wege dem nächsten örtlichen Kreise zum Vorteil zu gereichen pflegen, so ist doch bei der Mehrzahl derselben auch ein weiteres örtliches Gebiet, ja in nicht seltenen Fällen der Staat mit seinem Interesse beteiligt. Im Ganzen hat die Vervollkommnung des Verkehrs dahin geführt, daß die Privatinteressen benachbarter Grundbesitzer, welche früher bei einem großen Teil insbesondere der örtlichen Wegeverbindungen in erster Linie in Betracht kamen, bei der Mehrzahl der Wegverbindungen durch die allgemeinen Verkehrsinteressen des beteiligten nächstbelegenen bezw. weiteren örtlichen Gebiets überwogen werden; dem entspricht es, daß die Pflicht zum Bau und zur Unterhaltung der Wege sich immer mehr zu einer öffentlichrechtlichen gestaltet hat, ihre Erfüllung in den Wirkungskreis der öffentlichen Verwaltungen übergegangen ist. In den meisten Staaten hat das Aufkommen des absoluten Staats sich dadurch gekennzeichnet, daß der Staat selbst einen erheblichen Anteil an den Aufgaben des Wegebaus übernahm. Seine Beteiligung zeigte sich vor allem in der Herstellung eines den Handels- und militärischen Interessen entsprechenden, die verschiedenen Landesteile unter sich bezw. mit dem Auslande in Verbindung setzenden Chausseenetzes. In diesem Verhältnis hervorragender unmittelbarer Beteiligung ist jedoch, seit die Chausseen in ihrer Bedeutung für den allgemeinen Verkehr großenteils durch die Eisenbahnen, nach einzelnen Richtungen hin auch durch die Kanäle ersetzt worden sind, eine Verschiebung eingetreten. Statt des Verkehrs zwischen den Ländern und Landesteilen bildet gegenwärtig die Sicherstellung der örtlichen bezw. des dem Anschluß an die Schienenwege und Kanäle dienenden

Verkehrs die Hauptaufgabe des Wegenetzes; dieser Verschiebung entspricht eine in immer größerem Umfange sich vollziehende Kommunalisierung des Wegebaues. Gleichzeitig hat die Steigerung der hieraus sowie aus den wachsenden Anforderungen des Verkehrs und der Technik sich ergebenden Kosten dahin gedrängt, entsprechende Entlastung der Gemeinden und engeren Verbände durch erweiternde Beteiligung der größeren Verbände zu suchen, eine Beteiligung, die von der Mehrzahl der Gesetzgebungen in ein mit der Regelung der Wegebaupflicht in engster Wechselbeziehung stehendes System gebracht worden ist. Weit weniger Uebereinstimmung hat zwischen den Gesetzgebungen betreffs der Verwendung der Naturalleistungen für den Wegebau bestanden, die von einigen Staaten eingeschränkt oder fallen gelassen, von anderen weiter ausgebildet worden ist. Eine Beteiligung der kommunalen Verbände an der Unterhaltung von Kanälen oder Eisenbahnen findet sich abgesehen von Holland nur selten. Eine Ausnahme stellen Sekundär- und namentlich Straßenbahnen dar; hier hat die Beteiligung der Gemeinden in neuerer Zeit größeren Umfang gewonnen; die Uebernahme der Straßenbahnen durch die Gemeinde (Verstadtlichung) bildet das Ziel einer in den größeren Städten sich Bahn brechenden Bewegung.

Am frühesten ist aus der dem Wesen des Patrimonialstaats entsprechenden, mehr privatrechtlichen Auffassung der Wegebaupflicht England herausgetreten. Hier wurde durch Gesetz König Heinrichs VIII. (Statute of bridges, 22 Henry c. 5) den Grafschaften die Unterhaltung der Brücken übertragen; im Uebrigen blieb zwar die Wegelast dem Zustande entsprechend, der sich schon im Mittelalter als ein herkömmlicher gebildet, eine Last der Kirchspielsgemeinden, doch wurde in den durch st. 2 et 3 Philip and Mary c. 8 eingeführten Wegeaufsehern ein öffentliches Organ für diesen Zweig der Kirchspielsverwaltung geschaffen. Als weitere Hauptmomente der Entwicklung lassen sich bezeichnen: 1) die Umwandlung der Naturalleistungen, mittelst deren bis in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts die Kirchspielseinwohner dem Hauptteil ihrer Verpflichtungen genügten, in Geldzahlungen bezw. die Ersetzung derselben durch die Wegesteuer, welche die große Wegeordnung Georgs III. (13 Geo. III c. 78 vom Jahre 1773) zunächst als eine Hilfssteuer eingeführt hatte; 2) die Errichtung von parish boards aus von den Steuerzahlern gewählten Aufsehern, die schon oben S. 7 erwähnte Bildung von Bezirkswegegemeinden (highway-districts) durch Vereinigung von parishes für den Fall, daß diese einzeln den Anforderungen einer zweckentsprechenden Unterhaltung nicht gewachsen waren; endlich 3) die die letztgedachte Organisation kreuzende Errichtung städtischer bezw. ländlicher Gesundheitsbehörden, auf welche bei Verallgemeinerung ihrer Bedeutung 1894 die Befugnisse der Wegebehörden übertragen wurden. Neben diesem System der kommunalen Wegeunterhaltung hatte sich seit dem vorigen Jahrhundert die Institution der Interessenten-Chausseen — turnpike roads —, welche auf Privatbeteiligung (Aktien) beruhten und deren Unterhaltung regelmäßig aus Wegezöllen bestritten wurde, entwickelt; dasselbe ist indessen in neuerer Zeit immer mehr durch die kommunale Organisation des Wegebaues aufgesogen worden, dergestalt, daß die turnpike roads mit ihrer Unterhaltung in einer wachsenden Zahl von Fällen von den Kommunalverbänden übernommen wurden. Aus den seit 1870 so auf letztere übergegangenen bezw. durch Beschluß der Grafschaftsbehörde diesen unterstellten Straßen ist neuerdings — highways and locomotives act von 1878 st. 41 et 42 Vict. c. 77 — die besondere Kategorie der Hauptstraßen — main roads — geworden, an deren Unterhaltungsaufwand die Grafschaft sich mit der Hälfte, der Staat mit einem Viertel beteiligte. Die local government act vom 13. August 1888 hat — Art. 11 — die Unterhaltung ganz der Grafschaft übertragen, welche sich mit den Distriktsbehörden wegen Unterhaltung durch letztere gegen von ihr zu zahlende Vergütung verständigen kann; solche Verständigungen bestanden 1892 für ungefähr ein Drittel der Hauptstraßen.

Frankreich hatte schon unter dem ancien régime ein ausgedehntes Straßennetz und ein verhältnismäßig entwickeltes System der Wegeunterhaltung; während die Leitung in den Händen des Staats und seiner Organe war, trug die ländliche Bevölkerung in Form von Naturalleistungen (Frohnden) den Hauptteil der Last. Der erste erfolgreiche Schritt in der Richtung der Einreihung der Wegeunterhaltung in den kommunalen Organismus geschah durch Napoleon I., welcher die Unterhaltung eines Teiles der damaligen Staatsstraßen den Departements überwies. Den bei weitem ausgedehntesten Teil des heutigen Wegenetzes aber bilden die Vizinalstraßen, deren Bau infolge des insbesondere durch die Gesetze vom 21. Mai 1836 und 11. Juli 1868 zweckentsprechend gegebenen Impulses einen außerordentlichen Aufschwung nahm. Je nach der Abstufung, in welcher das allgemeine Verkehrsinteresse an diesen Wegen beteiligt ist, vereinigen sich für die Zwecke des Baues und der Unterhaltung in einem für die verschiedenen Klassen der hierher gehörigen Wege verschieden geregelten Verhältnisse Leistungen der Ortsgemeinden mit solchen des Departements bezw. auch des Staats und einzelner, namentlich solcher Interessenten, welche durch ihren Geschäftsbetrieb eine außerordentliche Abnutzung verur-

sachen. Der Beitrag der Ortsgemeinde wird großenteils durch Naturalleistungen (Frohnden) der Einwohner entrichtet, in deren geschickter Einreihung in die Geldwirtschaft der Wegeunterhaltung ein besonders hervorragender Vorzug der französischen Wegeverfassung besteht. Das Bedürfnis, alle diese Leistungen planmäßig zusammenzufassen, hat zu einer starken Lokalisierung dieses Zweiges der Verwaltung geführt, die, was die hauptsächlich dem weiteren Verkehr dienenden beiden Klassen der Vizinalwege — chemins de grande communication und d'intérêt commun — anlangt, fast ganz in den Händen der Departementalorgane ruht. Die Beteiligung der Gemeinden beschränkt sich im Wesentlichen darauf, ihre Beiträge an Material- und Geldleistungen zur Verfügung zu stellen, über welche jene centralisierte Verwaltung demnächst sehr frei verfügt. Nur die Unterhaltung der dem rein örtlichen Verkehrs- bezw. landwirtschaftlichen Interesse dienenden Wege — chemins ruraux — wird großenteils durch Interessentenverbände (Syndikate) besorgt.

Das belgische System des Wegebaues ist großenteils dem französischen nachgebildet; es werden Staats-, Provinzial-, Vizinal-, Ortsstraßen unterschieden; bei der Unterhaltung der Vizinalwege besteht, wiewohl in einer extensiv eingeschränkteren Weise als in Frankreich, Frohndenverwendung (Gesetz vom 24. April 1841).

Auch die Gesetzgebung der Niederlande kennt Staats- und Provinzialstraßen; ein großer Teil der Landwege und Landstraßen bildet jedoch einen integrierenden Teil des durch die Wasserläufe geschaffenen Systems von Verkehrsstraßen und fällt mit ihnen unter die für den waterstat Platz greifende statutarische Regelung (Gesetz vom 31. Okt. 1841 und 19. Juli 1855).

Die Gesetzgebung des Königreichs Italien (Gesetz vom 20. März 1865 über die öffentlichen Arbeiten, mit Text vom 16. Juli 1884) unterscheidet Staats-, Provinzial-, Kommunalstraßen, Vizinalwege. Die Unterhaltung der Provinzialstraßen liegt der Provinz ob, die hiezu unter gewissen Voraussetzungen Wege- und Brückenzölle erheben darf, unter der Verpflichtung des Staats, sich bei dem durch Gesetz vom 23. Juli 1881 festgestellten Straßennetz mit der Hälfte der Kosten zu beteiligen, s. unten § 104. Die Kategorie der Kommunalstraßen umfaßt sowohl diejenigen Straßen, welche den Verkehr zwischen verschiedenen Gemeinden, wie diejenigen, welche den Verkehr innerhalb der Gemeinden vermitteln; der Bau und die Unterhaltung liegt den Gemeinden ob, die, wenn mehrere Gemeinden beteiligt sind, nach Verhältnis ihrer Interessen zu konkurrieren haben. Behufs Deckung der durch den Neu- bezw. vollständigen Ausbau der Straßen erwachsenen Kosten können die Gemeinden zur Erhebung von Wegezöllen für bestimmte Zeit ermächtigt werden. Berührt eine Straße das Interesse mehrerer Gemeinden, so können sie zu einem förmlichen Interessentenverbande (consorzio) vereinigt werden; in solchem Falle kann die Provinz sich mit einer Quote an den Kosten beteiligen, wogegen sie alsdann auch entsprechenden Anteil an der Verwaltung erhält; Frohnden werden bei der Unterhaltung dieser Straßen nach einem im Wesentlichen dem französischen nachgebildeten Systeme verwendet. Die Inanspruchnahme der Steuerkraft der Gemeinden zum Ausbau der für den Verkehr wichtigeren Wege — Gesetz vom 30. August 1868 — ist durch Aufstellung eines Höchstmaßes (5 Prozent der Staatsgrundsteuer) beschränkt; die Interessenten (Grund-, Bergwerkbesitzer, Industrielle) können auf die Dauer von 20 Jahren zu den Baukosten Beiträge zu leisten verpflichtet werden. Zuschüsse leisten die Provinzen und der Staat (s. unten § 104). Unter Vizinalwegen werden Interessentenwege verstanden.

Gegenüber dieser vorgeschrittenen Kommunalisierung der Wegeunterhaltung in England und Frankreich ist die Entwickelung in einem großen Teil Deutschlands beträchtlich zurückgeblieben; sie ist namentlich in den östlichen Provinzen Preußens über ein System von Verpflichtungen überwiegend privatrechtlichen Charakters seither nur wenig herausgekommen. Hierauf beruht es, daß von einer planmäßigen Zusammenfassung der oft noch überwiegenden Naturalleistungen mit den Geldbeiträgen und sonstigen Mitteln nur wenig die Rede sein kann; es ist die Unfertigkeit der ländlichen Kommunalverfassung in jenen Provinzen, an der der Versuch, ein die Verpflichtungen der Gemeinden und des Kommunalverbandes höherer Ordnung regelndes Gesetz zu Stande zu bringen, bisher gescheitert ist. Am häufigsten ist durch die zur Zeit in den einzelnen Landesteilen geltenden Wegereglements und Observanzen die Wegelast in der Weise verteilt, daß sie entweder von den Gemeinden und Gutsbezirken, deren Feldmarken der Weg schneidet, oder direkt von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke verhältnismäßig getragen wird. Dagegen ist in den westlichen und neuen Provinzen, dem vorgeschrittenen Zustande ihrer wirtschaftlichen Entwickelung und ihrer Gemeindeorganisation entsprechend, die Kommunalisierung der Wegeunterhaltung nahezu abgeschlossen. Exceptionell ist das Verhältnis derjenigen Kunststraßen, deren Unterhaltung entweder von Provinzen, Kreisen, Amts- oder Bürgermeistereigemeinden oder von Privatinteressenten, insbesondere Aktiengesellschaften, besorgt wird; namentlich ist durch die im Anschluß an die Organisation der Provinzialverwaltung und die Dotierung der Provinzialverbände durchgeführte Ueberweisung der bisherigen Staatschausseen an letztere — Gesetz vom 29. Juni 1875 — dem Aufgabenkreise der provinziellen Selbstverwaltung ein wichtiges Element zugeführt worden; anderseits haben auch infolge der Initiative der Kreisverwaltungen und der vom Staat und den Provinzen demnächst geleisteten Subventionen die von den Kreisen unterhaltenen Chausseen sich beträchtlich ausgedehnt. Im Königreich Sachsen werden fiskalische und nicht fiskalische Straßen unterschieden; erstere unterhält der Staat und letztere haben, soweit sie nicht der Bezirk als Bezirksstraßen übernimmt, die

Gemeinden zu unterhalten, Subvention leisten Staat und Gemeinden (Gesetz über die Wegebaupflicht vom 12. Januar 1870). Gleichförmiger und rationeller als im nordöstlichen Deutschland ist in den westlichen preußischen Provinzen sowie in den südwestdeutschen Staaten, in denen längst eine alle Elemente der Bevölkerung und des Grundbesitzes umfassende kommunale Organisation besteht, die Beteiligung des kommunalen Organismus an der Wegeunterhaltung geregelt worden. So gliedern in Bayern sich die Wege in Staats-, Distriktsstraßen und Gemeindeverbindungswege, dergestalt, daß die letzteren aus den Mitteln der beteiligten Gemeinden, die Distriktsstraßen durch Umlagen auf die zum Distrikte gehörigen Gemeinden und die Staatsstraßen vom Staat unmittelbar unterhalten werden. Die mehrfach in Erwägung gezogene Einrichtung einer besonderen Kategorie der Kreisstraßen ist niemals zur Ausführung gelangt, doch beteiligen sich die Kreise an der Unterhaltung der Distriktsstraßen durch Zuschüsse, wie andrerseits auch der Staat Zuschüsse leistet. Die Gemeinden können in geeigneten Fällen ihrer Wegepflicht ganz oder teilweise durch Naturaldienste genügen. In Württemberg zerfallen die Straßen nur in Staats- und Gemeindestraßen, aber die Amtskörperschaften (Bezirksgemeinden) gewähren teils Beiträge zur Unterhaltung von Gemeindestraßen, teils übernehmen sie selbst die Unterhaltung. Baden unterscheidet neben den Ortsstraßen, welche unter ein Gesetz vom 20. Februar 1868 fallen, gemäß Gesetz vom 14. Juni 1884 Staats-, Kreis- und Gemeindestraßen. Im Großherzogtum Hessen sind die Kunststraßen, soweit solche nicht früher vom Staat unterhalten wurden und aus diesem Grunde die Eigenschaft von Staatsstraßen bewahrt haben, im Prinzip Kreisstraßen; daneben giebt es Gemeindestraßen und Ortswege (Gesetz vom 27. April 1881).

In Oesterreich giebt es Staats-, Landes-, Bezirks- und Gemeindestraßen bezw. Wege; wie dem Staat, so liegt auch den Kommunalkörpern der genannten Kategorien die Unterhaltung der ihnen gehörigen Straßen ob. Dasselbe gilt von Brücken- und Kunstbauten, die in Ansehung der Unterhaltungspflicht als Teile der Straßen, in deren Zuge sie liegen, behandelt werden, soweit nicht im konkreten Falle wegen der besonderen Wichtigkeit oder Kostspieligkeit des Objekts eine Ausnahme gemacht wird und Uebertragung auf den Verwaltungskörper der höheren Ordnung erfolgt.

In der Schweiz ist die Wegeunterhaltung nach verschiedenen Systemen (s. unten § 104) zwischen Gemeinde und Staat geteilt; das Verhältnis, in welchem die engeren und weiteren Verkehrsinteressen beteiligt sind, findet im Allgemeinen in der Art, wie die Konkurrenz beider Faktoren geregelt ist, ihren Ausdruck.

In Amerika ist die Unterhaltung der Straßen regelmäßig Sache der township und wo lediglich der größere Verband (county) mit einer kommunalen Organisation ausgestattet ist, dieses letzteren.

6) Leistungen für Kirchen, kirchliche und religiöse Zwecke.

Außer den vorerwähnten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Block, Giron, F. F. Mayer, v. Holst: F. Geigel, Das französische und reichsländische Staatskirchenrecht. 1884. Walter, Lehrbuch des Kirchenrechts, 14. Aufl. §§ 195, 245, 273. Jakobson, Das Evangelische Kirchenrecht des Preußischen Staats. 1864 S. 673, 693 ff. Dove in Moser, Allgemeines Kirchenblatt für das Evangelische Deutschland. Jahrg. 1870 S. 539. Magni, Del diritto pubblico ecclesiastico. 1886.

§ 38. Nur anhangsweise mögen die Leistungen der kommunalen Korporationen für das Kirchenwesen und für religiöse Zwecke hier ihre Stelle finden. In so großem Umfange der mittelalterlichen Anschauung Aufgaben des Staats und der Kirche als zusammenfallend galten, so wenig hat diese Auffassung in der modernen Entwickelung sich als die herrschende behauptet. Immerhin sind zwischen beiderlei Organisationen, wenigstens soweit die europäischen Kulturstaaten in Betracht kommen, mannigfache Wechselbeziehungen aufrecht erhalten geblieben, welche je nach der in dem besonderen Staatswesen der einzelnen Nationen und in den verschiedenen Epochen der Kulturentwickelung zur Geltung gelangten Auffassung zu mehr oder minder engen sich gestaltet haben. Die Staaten und Kommunalkörper beteiligen sich vorzugsweise bei den in das Gebiet des Finanzwesens fallenden Leistungen, die zu einem Teil dem Staate unmittelbar, zu einem anderen und größeren aber gewissen Gliedern des kommunalen Organismus und zwar entweder den Ortsgemeinden oder, was das Vorwaltende ist, den aus den Mitgliedern der Religionsgenossenschaften innerhalb eines bestimmten örtlichen Bereichs sich zusammensetzenden besonderen Kirchengemeinden obliegen. Bei dem großen Umfange indessen, in welchem in der Mehrzahl der Staaten das Finanzwesen der Kirchen- und Religionsgenossenschaften auf das eigene stiftungsmäßige Vermögen der kirchlichen Institute basiert ist, bezw. in welchem den Kirchen oder den Organen derselben freiwillige Beiträge ihrer Mitglieder (Erträge

von Kollekten, Subskriptionen) oder sonstige eigene Einnahmen (Stolgebühren) zur Verfügung stehen, pflegen diese Leistungen des Staats und der kommunalen Korporationen einen lediglich subsidiären Charakter zu haben, dergestalt, daß auf sie nur dann zurückgegangen wird, wenn die eigenen oder die besonderen Einnahmen der kirchlichen Institute nicht ausreichen. Es gilt dies ebenso von den Zuschüssen der Ortsgemeinden für kirchliche Zwecke wie von den Beiträgen, welche die Mitglieder der Kirchengemeinden in Form von Kirchensteuern leisten. Insbesondere nach zwei Richtungen hin, in Bezug auf die Beteiligung einesteils an der Kirchenbaulast, anderenteils an der Aufbringung der Besoldungen der Geistlichen und Kirchenbeamten, ist eine solche subsidiäre Verpflichtung der Orts- bezw. Kirchengemeinden oder ihrer Mitglieder durch die positive Gesetzgebung ausgebildet worden.

Die Art der Ausführung, welche die subsidiäre Verpflichtung der kommunalen Korporationen für die gedachten beiden Zwecke erhalten hat, ist sehr wesentlich bedingt durch das System, welches für die lokale Organisation der Kirchenverwaltung überhaupt und die Regelung ihrer Beziehung zum kommunalen Organismus leitend gewesen ist. Es stehen sich hier zwei Systeme gegenüber: nach dem einen tritt bei Unzulänglichkeit der eigenen kirchlichen Fonds die Kirchengemeinde ein, welcher der Staat in geeigneten Fällen aus hiezu bestimmten stiftungsmäßigen und eigenen Fonds Subventionen leistet; nach dem anderen steht hinter der Verpflichtung der Kirchenkasse die der Ortsgemeinde bezw. die direkte Verpflichtung des Staates selbst.

Ersteres System liegt den Einrichtungen Englands, der Niederlande, der Mehrzahl der deutschen Staaten und der Schweizer Kantone, in neuerer Zeit auch Oesterreichs zum Grunde. Letzteres gilt in Frankreich und Belgien, wo die Kontinuität der Entwickelung durch die von der Gesetzgebung der Revolution zur Ausführung gebrachte Säkularisation der Kirchengüter unterbrochen wurde; die Rekonstruktion erfolgte hier auf der Grundlage der allgemeinen administrativen und kommunalen Organisation und unter Aufrechthaltung umfangreicher vom Staat in Gewährung eines teilweisen Ersatzes für das eingezogene Kirchenvermögen übernommener Verpflichtungen [12]). Dies System, das während der Vereinigung der linksrheinischen Gebiete mit Frankreich und durch das Eindringen der Grundsätze der französischen Gesetzgebung auch auf einen Teil Deutschlands übertragen wurde, ist doch vermöge der neueren Entwickelung der Gesetzgebung im räumlichen Bereich seiner Geltung wieder eingeschränkt worden [13]). Wesentlich auf der gleichen Auffassung ruhen die diesbezüglichen Einrichtungen Italiens, wiewohl eine definitive Regelung der Aufbringung der Kultuskosten noch nicht zum Abschluß gelangt ist (Kommunal- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 Art. 217).

Hauptsächlich der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes dient in England die von der kirchlichen, räumlich großenteils mit der weltlichen Kirchspielsgemeinde nicht zusammenfallenden Pfarrgemeinde (parish) aufzubringende, aus mittelalterlichem Herkommen datierende und in neuerer Zeit mannigfach umgebildete Kirchensteuer (church rate). In Deutschland ist der Prozeß der Umwandlung der Naturalleistungen (Hand- und Spanndienste, Lieferung von Materialien), durch welche früher, soweit die kirchlichen Fonds nicht ausreichten und Privatverpflichtete nicht vorhanden waren, die kirchliche Baulast — sie umfaßt außer der Unterhaltung des kirchlichen Hauptgebäudes regelmäßig auch die der Pfarr- und Kirchendienergebäude mit Zubehör und die des Friedhofs, wo er sich im Eigentum der Kirche befindet, — großenteils bestritten wurde, in eine Kirchensteuer nur teilweise zum Abschluß gekommen. Insbesondere in den östlichen Provinzen Preußens haben jene Naturalleistungen, zumal in ausschließlich ländlichen Parochieen, noch ein umfangreiches Gebiet der Anwendung; ebenso besteht hier das in der Regel auf größeren Gütern haftende, häufig aber auch von kommunalen Korporationen (Städten) ausgeübte Patronatrecht als ein Faktor bei Tragung der kirchlichen Baulast in der Weise noch fort, daß der Berechtigte mit gewissen Leistungen oder einer Quote der Baukosten an dieser Last partizipiert. In Frankreich und Belgien ist in Ermangelung ausreichender Mittel der Kirchenkasse — Fabrik — die Ortsgemeinde die Baukosten zu tragen verpflichtet; die Kathedralkirchen, bischöflichen Paläste und Seminare unterhält in Frankreich der Staat, in Belgien die Provinz. In Italien besteht die Verpflichtung der Gemeinde, für die Unterhaltung der Kultusgebäude zu sorgen, der Regel nach nur als eine subsidiäre, indem der Gemeinde der Patron und die Eingepfarrten voranzugehen pflegen [14]).

Viel später und in viel eingeschränkterem Umfange hat sich eine Verpflichtung der kommunalen Korporationen, zur Besoldung der Geistlichen und Kirchenbeamten im Wege der Steuerentrichtung Beiträge zu leisten, ausgebildet. Sie fehlt in England ganz, wo, soweit ermittelt werden konnte, die Besoldungen lediglich in Bezügen aus dem stiftungsmäßigen Vermögen der kirchlichen Institute oder in sonstigen eigenen Einnahmen der letzteren und der

---

12) Französisches Dekret v. 30. Dez. 1809.

13) Preuß. Ges. v. 14. März 1880 betr. die Bestreitung der Kosten für die Bedürfnisse der Kirchengemeinden in den Landesteilen des l. Rheinufers.

14) Magni, Comment. alla legge comm. e prov. Art. 227.

kirchlichen Amtsträger beruhen. Sie ist jedoch in einem großen Teil der deutschen Staaten wenigstens für diejenigen Fälle in Anwendung, in denen die gedachten stiftungsmäßigen und eigenen Einnahmen der kirchlichen Institute sich als unzureichend erweisen oder in denen das Besoldungsbedürfnis über die Dimensionen, in denen sich jene Einnahmen entwickelt haben, hinausgewachsen ist. In Frankreich und Belgien ist die Besoldung der Geistlichen im Allgemeinen Staatssache und nur die Besoldungen der Hilfsgeistlichen (Vikare) fallen den Ortsgemeinden zur Last. In Italien lastet die Verpflichtung zur Gewährung der congrua an den Pfarrer der Regel nach auf der Gemeinde[15]. Im Gegensatz zu allen diesen Systemen ist in Amerika von den staatlichen und kommunalen Organisationen die kirchliche gänzlich getrennt, die ganz in den Bereich der Privatkorporationen und des Vereinswesens gehört. Den townships ist verboten, Steuern für kirchliche Zwecke zu erheben.

2. Sonderaufgaben.

1) Im Allgemeinen.

§ 39. Ein abschließendes Bild der Aufgaben, welche in der besonderen Gestaltung des Gemeinlebens innerhalb der einzelnen kommunalen Korporationen ihren Ursprung haben, läßt wenigstens in den Grenzen dieser Darstellung sich nicht geben: im Gegensatz zu den in den vorangegangenen Paragraphen behandelten Aufgaben, welche als das feste Element im Wirkungskreise der Kommunalkörper bezeichnet werden können, stellen sie das bis zu einem gewissen Grade fluktuierende Element dieses Wirkungskreises dar. Während die auf die erstgedachten Aufgaben bezügliche Thätigkeit der kommunalen Organe je nach dem Maße, in welchem sie durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten was Formen und materielle Ziele anbelangt eine einheitliche Regelung erhalten hat, einen mehr oder minder gleichförmigen Charakter trägt, spiegelt in der Art, wie der auf der Sondergestaltung des Gemeinlebens beruhende Aufgabenkreis sich gruppiert, die ganze Vielgestaltigkeit dieses Gemeinlebens, sowie der örtlichen Verhältnisse überhaupt sich wieder; soweit gesetzliche Regelung stattfindet, beschränkt sie in der Mehrzahl der Fälle sich darauf, Formen und Grenzen für jene Thätigkeit aufzustellen, wogegen die materielle Initiative und die betreffs des Inhalts und des Maßes der Leistungen zu stellenden Forderungen meist der Selbstbestimmung der beteiligten Kreise und der sie vertretenden kommunalen Korporationen überlassen geblieben sind. Es kann sich daher an dieser Stelle nur um eine Andeutung der Hauptrichtungen handeln, nach denen sich die unter der Bezeichnung der besonderen hier zusammengefaßten Aufgaben entwickelt haben. Solcher Hauptrichtungen lassen sich, soweit die Ortsgemeinden und die ihnen gleichgeordneten Spezialverbände in Betracht kommen, nach den durch den Gegensatz zwischen Stadt und Land gegebenen Grundtypen des Erwerbs und socialen Lebens und der damit zusammenhängenden kommunalen Organisation zwei unterscheiden: von ihnen umfaßt der eine die auf die Gemeinschaft der agrarischen Interessen, der andere die auf die Interessen, wie sie dem spezifisch städtischen Gemeinleben eigentümlich sind, sich beziehenden Aufgaben. — Im Wirkungskreise der Kommunalkörper höherer Ordnung nehmen diese aus der besonderen Gestaltung des örtlichen Gemeinlebens entspringenden Aufgaben nur eine untergeordnete Stellung ein; wo derartige Zwecke auch für größere Bezirke durch korporative Einrichtungen verfolgt werden — öffentliche Brandversicherungssocietäten, Kreditverbände — pflegt dies im Wege gesonderter neben den kommunalen Verbänden hergehender Organisationen zu geschehen.

2) Aufgabenkreis der agrarischen Interessen.

§ 40. Gliederung. Er setzt sich aus zwei Elementen zusammen, von denen das eine als das ältere, das andere als das modernere bezeichnet werden kann. Das eine begreift die Aufgaben in sich, die sich aus der altbegründeten Rechtsgemeinschaft der Ge-

15) Magni, a. a. O.

meindegenossen oder aus der auf dem Grundbesitz im Gemeindebezirk als solchem beruhenden Interessengemeinschaft ergeben; das andere enthält die Aufgaben, welche für Besitzer von Grundstücken gleicher kultureller Lage durch die aus der Gemeinsamkeit dieses thatsächlichen Verhältnisses hervorgehende Interessengemeinschaft begründet werden. Ich werde die ersteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der agrarischen Interessen im engeren Sinn, die letzteren unter der Bezeichnung: Aufgaben der landwirtschaftlichen Kulturinteressen behandeln.

§ 41. Aufgabenkreis der agrarischen Interessen i. e. S. Die Richtung, nach welcher sich die Agrarverhältnisse in dem letzten Jahrhundert bei den Kulturvölkern entwickelt haben, ist die der fortschreitenden Umwandlung von gemeinsamem Eigentum und gemeinsamer Nutzung in individuelles Eigentum und individuelle Nutzung gewesen. Dem entspricht es, daß während früher ein großer Teil des Landwirtschaftsbetriebes durch eine bestimmte sich an die Gemeindeverfassung anlehnende und mit jener in Wechselbeziehung stehende Regelung gebunden war und sich daher unter wesentlicher Beteiligung der Gemeinde als solcher vollzog, in neuerer Zeit die Gemeinsamkeit des Eigentums überhaupt zur Ausnahme geworden ist; auch insoweit eine solche Gemeinsamkeit erhalten geblieben ist, ist doch die Nutzung überwiegend eine individuelle. Die Modalitäten dieser Nutzbarmachung vom gemeinsamen oder Gemeindeeigentum stehen in engem Zusammenhange mit der Finanzwirtschaft der Gemeinden und werden daher vorzugsweise im Abschnitt von den privatwirtschaftlichen Einnahmen der Gemeinden Erwähnung finden; zuweilen deckt die Rechtsgemeinschaft mit der Gemeindekorporation insoweit sich nicht, als erstere sich auf einen engeren Kreis innerhalb der Gemeinde — Altgemeinde, Nutzungsgemeinde — beschränkt, der alsdann mit besonderer Organisation versehen zu sein pflegt. Es konkurriert hiernach die Gemeinde als solche bei dem eigentlichen Betriebe der Landwirtschaft nur wenig: ihre desfallsige Wirksamkeit beschränkt sich heute in der Mehrzahl der Fälle auf die Unterhaltung gewisser dem landwirtschaftlichen Betriebe der Gemeindegenossen dienender Realobjekte als Dorfschmieden, Hirtenhäuser, Weideplätze, Viehtränken und auf die Gewinnung des zur Wahrung der gemeinsamen Interessen nötigen Personals (Dorfhirten, Feldhüter); insbesondere ist die Unterhaltung des Flurschutzpersonals heute eine allgemeine, vielfach ebenso was die Qualifikation und Pflichten dieses Personals als was die Aufbringung der Besoldung anlangt, durch gesetzliche oder allgemeine Normen geregelte Aufgabe der Gemeinden. Eine häufig in den Wirkungskreis der Landgemeinden übernommene Leistung ist die Anschaffung oder Unterhaltung von Zuchtvieh; in anderen Fällen beruhen die bezüglichen Einrichtungen auf der Vereinigung des Interessentenkreises innerhalb der Gemeinde, welcher alsdann unter Umständen mit einer dem beregten Zweck entsprechenden besonderen Organisation versehen ist.

Eine besondere Art von innerhalb der Gemeinde bestehender Nutzungsgemeinschaft ist die für die Verwertung des Jagdrechts[16]) bestimmte, wie sie von der Gesetzgebung einer Anzahl deutscher Staaten und Oesterreichs als normale Einrichtung aufgenommen worden ist, sei es nun daß diese Genossenschaft durch besondere Organe, sei es daß sie durch den Vorstand der Ortsgemeinde vertreten wird. Das Bedürfnis einer solchen besonderen Gemeinschaft ist dadurch gegeben, daß jene Gesetzgebungen die selbständige Ausübung des dem Grundeigentümer als solchen zustehenden Rechts an eine gewisse, bei der Mehrzahl der Besitzer regelmäßig nicht vorhandene, vorzugsweise in einem bestimmten Flächeninhalt ihres Besitzes bestehende Qualifikation knüpfen, so daß es für die mit dieser Qualifikation nicht versehenen Besitzer der Veranstaltung einer kollektiven Vertretung bedarf. Der Aufgabenkreis dieser Genossenschaft beschränkt sich auf die in der Regel durch Verpachtung

16) S. darüber Hdb. Band II, 1 Abh. XVIII.

stattfindende Verwertung des Jagdrechts und die Einziehung und Verteilung der Einnahmen; für die Finanzwirtschaft der Gemeinden sind sie daher nur von geringem Interesse.

Beispiele enthalten das preußische Jagdpolizeigesetz vom 31. Oktober 1848, die württembergischen Gesetze vom 17. August 1849 und 27. Oktober 1855, das österreichische Jagdpatent vom 7. März 1849 rc. Eine Ausnahme bildet es, wenn den Gemeinden Aufgaben zum Behuf der Kreditbeschaffung für die ihnen angehörigen Grundbesitzer auferlegt werden, wie durch das Gesetz des Kantons Bern über die Hypothekenkasse vom 18. Juli 1875, nach welchem — § 19 — die Gemeinde der Hypothekenkasse vorbehältlich gewisser Ausnahmen im Falle des Zwangsverkaufs der beliehenen Grundstücke für den Betrag der Grundsteuerschätzung bezw. des von der Gemeinde festgestellten anderweitigen Schätzungswerts zu haften hat.

§ 42. Aufgabenkreis der gemeinsamen landwirtschaftlichen Kulturinteressen[17]. Während jener auf der Rechts- und Nutzungsgemeinschaft innerhalb der Gemeinde als solcher beruhende Aufgabenkreis ein in der Abnahme begriffenes Element des kommunalen Wirkungskreises bildet, ist die Bedeutung der auf die Förderung der Kulturinteressen bezüglichen Aufgaben, wie sie in den landwirtschaftlichen Schutz- und Meliorationsverbänden erstrebt werden, im Wachsen. Auch diese Verbände decken sich unter Umständen räumlich mit den Ortsgemeinden; Angesichts des Umstandes indessen, daß die Abgrenzung der Grundstücke, welche bei den fraglichen Anlagen interessiert sind, sich durch Lage, Kulturart und sonstige von der Gemeindeangehörigkeit unabhängige Momente bestimmen, ist es das bei weitem häufigere, daß sie einen mit dem Gemeindegebiet räumlich nicht zusammenfallenden Kreis umfassen. Regelmäßig ist die Organisation, auch wenn die räumlichen Gebiete zusammenfallen, eine von der ortsgemeindlichen gesonderte. Die ältesten der hierhergehörigen Bildungen sind fast überall die Genossenschaften zur Anlegung und zur Unterhaltung von Deichen und Entwässerungskanälen. Weit neuer und meist erst diesem Jahrhundert angehörig ist die Idee der Bildung von Verbänden zur Herstellung von Bewässerungs- und anderweitigen Meliorations-Anlagen. Während in den älteren Instituten dieser Art der genossenschaftliche Gedanke vorwaltet und der Verband als eine die Persönlichkeit der Genossen mit ergreifende Gemeinschaft erscheint, überwiegt bei den neueren Bildungen der Gedanke der vom Staat vermöge seines Herrschaftsverhältnisses ins Leben gerufenen Veranstaltung im gemeinsamen Interesse, ein Gedanke, der namentlich auch in der Begrenzung der Beitragspflicht auf ein festes, in der Regel nach dem Interesse sich abstufendes Maß Ausdruck findet. Eine Sonderung in der Behandlung durch die Gesetzgebung pflegt hierbei zwischen den in erster Linie die Abwehr von Gefahren und Schäden und den lediglich auf Verbesserungen abzielenden Verbänden zu bestehen: während jene meist in der Weise geregelt sind, daß durch die Willensmeinung der Majorität der Interessenten auch die Minorität zum Anschluß genötigt oder daß auch abgesehen hiervon vom Staate ein Zwang zur Bildung des Verbandes ausgeübt werden kann, ist bei diesen in der Regel der individuellen Willensbestimmung ein größerer Spielraum eingeräumt. Die Natur des Zweckverbandes prägt auch in der Finanzwirtschaft dieser Genossenschaften sich aus, die bei aller Größe des Umfangs, welchen die einzelnen Operationen unter Umständen erreichen können, doch einen einfachen Typus zu bewahren pflegt.

§ 43. In England fehlt es, soweit ich habe ermitteln können, an allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen, welche die Bildung von Meliorationsgenossenschaften regeln; wo solche — namentlich Bewässerungsgenossenschaften — bestehen, beruhen sie auf Lokalakten. Dagegen giebt es allgemeine Normen in Betreff der Bildung von Genossenschaften für die Unterhaltung von Deichen, Entwässerungs- und Drainierungsanlagen. Das älteste der die Genossenschaften für die beiden ersteren Zwecke autorisierenden Gesetze — sewers commissions acts — gehört dem J. 1531 an; eines der neueren bezüglichen Gesetze, das von 1841 — st. 4 und 5 Vict. c. 45 — sanktioniert als Maßstab für die Verteilung der Lasten das

17) Siehe außer den schon citierten Werken von Wright und Hobhouse S. 67 ff. Block, Dictionnaire de l'administration française s. v. associations syndicales, ferner O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. 1. S. 771 ff.

Interesse, mit dem die einzelnen Grundstücke beteiligt sind. Die Drainageakt von 1861 — 24 und 25 Vict. c. 133 — autorisiert zwei Arten von Zwangskorporationen zum Behuf der Herstellung und Unterhaltung von Drainage- und sonstigen Schutz- und Entwässerungsanlagen. Auch die Distriktsbehörden sind zu Schutzmaßregeln gegen Wasser und zur Unterhaltung von Ableitungskanälen zuständig.

Ebenso ist in Frankreich die Wahrnehmung der bezüglichen Interessen Sache besonderer genossenschaftlicher Verbände, die hier die Namen associations syndicales tragen. Die frühere Gesetzgebung hatte bei diesen zwischen sociétés forcées und sociétés libres unterschieden, einer Bezeichnung, die das Gesetz vom 21. Juni 1865 durch die von associations autorisées und associations libres ersetzt hat. Erstere werden durch Dekret des Präfekten gebildet, letztere beruhen auf freier Vereinigung; während die letztere Form Willensübereinstimmung aller Interessenten voraussetzt, wird bei der ersteren die mangelnde Willenseinstimmigkeit durch obrigkeitliche Anordnung ersetzt. Es dürfen aber die associations autorisées nur die Unterhaltung von Deichen, Reinigung, Vertiefung und Regularisierung von Wasserläufen, Austrocknung von Sümpfen, Assanierung ungesunder Ländereien oder endlich Unterhaltung der zum Betriebe der Salzteiche erforderlichen Gräben zur Aufgabe haben; Verbände, welche bloße Meliorationszwecke erstreben, insbesondere Bewässerungs- und Drainierungsanlagen zu ihrer Aufgabe machen, sind nur als associations libres zulässig. In den Reglements dieser Genossenschaften, mögen sie nun als obrigkeitlich autorisierte oder als freie existieren, ist vor allem über den Umfang der zu verfolgenden gemeinsamen Aufgaben bezw. der zu veranstalteten Arbeiten, über den Modus der Verteilung der Kosten und der Arbeitsleistungen auf die Mitglieder und die Art der Vertretung der letzteren im Syndikat Bestimmung zu treffen.

Viel weiter in der Anwendung des Zwanges geht die Gesetzgebung Italiens, indem hier zu Zwecken nicht nur des Schutzes von Ländereien gegen Ueberflutung und Wassersgefahr sondern auch der Assanierung, der Melioration, der Bewässerung, der Anlegung von Wegen 2c. unter der Voraussetzung, daß von dem Unternehmen für die öffentliche Gesundheit oder die Landeskultur erhebliche Vorteile zu erwarten sind, auf administrativem Wege die Bildung von Zwangsgenossenschaften (consórzi) gestattet wird; ja es kann solches auch dann, wenn das Privatinteresse der Mehrheit der Beteiligten es verlangt, durch richterliche Anordnung stattfinden, doch muß alsdann den der dissentierenden Minorität angehörigen Besitzern freigelassen werden, ihre Grundstücke gegen entsprechende Entschädigung an die Genossenschaft abzutreten [18]).

Auch in Deutschland bilden die zum Schutz gegen Ueberschwemmung errichteten Genossenschaften, vor allem die Deichverbände, die älteste Form der hieher gehörigen Bildungen. Die Grundlage dieser Genossenschaften war von jeher eine reale, indem die Eigenschaft eines Mitglieds durch den Besitz eines dem Interessenkreise angehörigen Grundstücks bedingt wurde und mit diesem Besitz zusammenfiel; während indessen früher häufig der Charakter einer privatrechtlichen Realgenossenschaft überwog, trat später immer mehr der Charakter einer öffentlichrechtlichen Anstalt in den Vordergrund. Dem entspricht es, daß während früher die Deichlast vielfach privatrechtlich geteilt war, so daß sie für jedes Mitglied eine einzelne räumlich abgegrenzte Strecke umfaßte und der Verband sich nur durch die bei außerordentlichen Beschädigungen eintretenden Beihilfen und durch die sog. Nothilfe bethätigte, später die Unterhaltung als eine von der Einheit des Verbandes ausgehende erscheint und die Geld- und Arbeitsleistungen die Natur der Steuer angenommen haben. Die Verteilung derselben ist wesentlich nach Opportunitäts- und Billigkeitsmomenten geregelt; vorzugsweise bildet der Umfang des Interesses, die Größe des Grundbesitzes den Maßstab. Diesen Charakter von wesentlich öffentlichrechtlichen, die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben sich zum Ziele setzenden Verbänden haben auch die modernen Meliorations-, Wiesenbau- und Draingenossenschaften: nur teilweise haben die Gesetzgebungen hier das Prinzip eines den freiwilligen Beitritt einer dissentierenden Minorität oder die Willensübereinstimmung überhaupt ergänzenden Zwanges sanktioniert. Während die preußische Gesetzgebung einen solchen bei der Gründung der Meliorations- und Bewässerungsgenossenschaften zuläßt, können Genossenschaften zum Behuf der Ausführung und Unterhaltung von Drainanlagen nur durch Willensübereinstimmung aller Beteiligten zur Existenz gelangen. Weniger als bei den Deichgenossenschaften haben bei der Tragung der Unterhaltungslast Naturalleistungen der Mitglieder hier Spielraum: ihre Beteiligung erfolgt weit vorwiegend durch Entrichtung von Steuern, deren Verteilungsmaßstab auch hier nach dem Interesse geregelt zu sein pflegt.

Das bei weitem größte Gebiet in sachlicher und räumlicher Hinsicht ist den Uferschutz- und Meliorationsgenossenschaften (waterschappen) in den Niederlanden eingeräumt. Je weiter jedoch die überaus reichhaltige Entwickelung in die Vergangenheit zurückreicht, desto weniger ist es gelungen, in ihnen was die Bildung von Genossenschaften und die Verteilung der Last anlangt, gleichartige und den anderen Verhältnissen sich anpassende Grundsätze zur Geltung zu bringen, in materieller Hinsicht sind die meist aus früherer Zeit herrührenden Statuten maßgebend. Die Gesetzgebung hat sich fast lediglich auf Regelung gewisser formeller Befugnisse der Organe dieser Genossenschaften und der Aufsicht führenden Staatsbehörde beschränkt.

18) S. Triaca, Elementi di diritto amministrativo. 1888. S. 204 ff.

3) Aufgabenkreis der besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeitsinteressen.

Das beste Bild von der Entwicklung dieses Aufgabenkreises geben die von einer Reihe größerer Städte für längere Zeitperioden veröffentlichten Verwaltungsberichte, so die von Berlin, Wien, Frankfurt a. M., Stuttgart u. a. S. auch Pontich, Administration de la ville de Paris. 1884.

§ 44. Allgemeine Charakterisierung und hauptsächliche Richtungen. Das engere Beisammenwohnen einer auf einem begrenzten Raume angesiedelten größeren Anzahl von Menschen, wie es die charakteristische Voraussetzung des städtischen Lebens bildet, erzeugt eine Reihe von Momenten, welche auf die Erweiterung des Aufgabenkreises der kommunalen Korporationen von Einfluß sind; diese Momente sind entweder objektive oder subjektive. Zu den ersteren gehört eine Reihe von dem städtischen Leben eigentümlichen thatsächlichen Verhältnissen, welche besondere Anforderungen an die Verwaltungsthätigkeit hervorrufen: so erheischt z. B. der Umstand, daß innerhalb der dichter an einander gedrängten Bevölkerung und bei dem engeren Beisammenliegen der Wohnungen und Gebäude Krankheitsstoffe sich rascher verbreiten oder Feuersbrünste leichter große Dimensionen annehmen, besondere Einrichtungen und Mittel der Abhilfe. Ein subjektives Moment dagegen ist die Erhöhung der Ansprüche, wie sie sich aus der besonderen Art jenes örtlichen Gemeinlebens, der größeren Verbreitung von Wohlstand und Bildung der Einwohnerschaft, den Eigentümlichkeiten des geselligen und Erwerbslebens ergiebt: die Anforderungen, welche sich auf eine geschmackvolle Ausstattung von Straßen und Plätzen, auf das Vorhandensein von Erholungsorten und Spaziergängen, sowie auf Anstalten für die Befriedigung der Unterhaltungs- und Bildungsbedürfnisse beziehen, bieten Beispiele dar. Die Gesamtheit der auf solchen dem städtischen Leben eigenen teils objektiven Verhältnissen teils subjektiven Ansprüchen beruhenden Aufgaben stellt den Aufgabenkreis dar, welchen ich als den auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen bezüglichen bezeichnet habe. Es liegt in der Natur des Einflusses, welchen das subjektive Moment hier behauptet, daß dieser Kreis eine Graduation einschließt, welche von der Befriedigung von Existenz- zu den bloßen Genuß- und Luxusbedürfnissen aufsteigt. Einen eigentümlichen Charakter giebt diesem spezifisch städtischen Aufgabenkreise vielfach auch die besondere Form der Veranstaltungen, durch welche ein großer Teil der hier erforderlichen Leistungen erzielt wird: es sind dies nicht selten technische, erheblichen Kapitalaufwand erheischende Einrichtungen, da bei dem sich auf kleinem Raume vereinigenden großen Umfange einerseits des Bedarfs, andererseits der Leistungsfähigkeit oft die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen die Vorteile des Großbetriebes zu besonderer Geltung gelangen.

Seinem materiellen Inhalt nach verteilt sich nun dieser besondere städtische Aufgabenkreis nahezu über das ganze Gebiet der ortsgemeindlichen Verwaltung; zu einem Teil setzt er sich aus Anforderungen zusammen, welche den für die Gemeinden gemeinsamen gewissermaßen nur als ein Plus hinzutreten. Letzteres gilt beispielsweise von dem Geschäftskreise der in größeren Städten bestehenden Polizeiverwaltungsbehörden, welche neben den i. e. S. polizeilichen Obliegenheiten zahlreiche andere, auf die Wohlfahrts- und Annehmlichkeits-Interessen der städtischen Einwohner bezügliche Aufgaben zu erfüllen haben. Ein weiteres Beispiel enthalten die schon früher erwähnten Mehrleistungen, welche das Feuerlöschwesen der größeren Städte gegenüber dem für kleinere Gemeinden ausreichenden erfordert. Vorzugsweise sind jedoch drei Gebiete, innerhalb deren das städtische Leben seine besondere, die Gestaltung der administrativen Bedürfnisse beeinflussende Bedeutung äußert: es sind dies das Cirkulations- und Verkehrs-, das Gesundheits- und das Bildungswesen.

§ 45. Verkehrswesen. Es gehören hierher zweierlei Arten von Veranstaltungen: diejenigen, welche der Fortbewegung von Personen und Gütern und diejenigen, welche dem gewerblichen Verkehr und dem Handel dienen.

Ersterer Art sind die Kommunikationswege — Straßen, Plätze, Promenaden ꝛc., unter Umständen auch Kanäle und Gewässer. Diese Kommunikationswege haben in den Städten besonderen Anforderungen nach einer doppelten Richtung hin zu genügen: einmal in der Richtung auf Brauchbarkeit für den unter Umständen große Dimensionen annehmenden Verkehr; sodann in der Richtung einer den gesundheitlichen Rücksichten, den Geschmacksanforderungen ꝛc. entsprechenden Beschaffenheit und Ausstattung. Die nach diesen Richtungen sich ergebenden Gesichtspunkte schon bei der Anlegung zur Geltung zu bringen, ist wegen des weit in die Zukunft hinaus sich erstreckenden Einflusses der ersten Einrichtung von besonderer Wichtigkeit; es ist daher die Anlegung der Straßen in den Städten, zumal den größeren, heute allgemein Sache der öffentlichen Verwaltung, dergestalt, daß eine Beteiligung der angrenzenden oder sonst interessierten Grundbesitzer nur in Form von Geldleistungen bezw. Diensten stattfindet. Die Unterhaltung der Straßen in einem den Bedürfnissen des Verkehrs entsprechenden Zustande begreift die Operationen der Unterhaltung des Pflasters, der Reinigung, der Besprengung und Beleuchtung in sich. Die Unterhaltung des Pflasters ist ebenfalls regelmäßig Sache der öffentlichen Verwaltung; die Beteiligung der Anlieger, die sich meist auf Beiträge zur Unterhaltung des Trottoirs beschränkt, pflegt auch hier eine lediglich finanzielle zu sein. Die Reinigung ist sehr verschieden geregelt: bald ist sie ganz oder teilweise — häufig innerhalb des sogenannten Bürgersteigs — Sache der anliegenden Eigentümer, denen dann öfter durch private oder auch durch unter Leitung der kommunalen Verwaltung stehende Unternehmungen Gelegenheit gegeben wird, diese Arbeiten für ihre Rechnung durch geeignete Kräfte zur Ausführung bringen zu lassen; bald bewirkt die öffentliche Verwaltung die Reinigung sei es ohne sei es mit finanzieller Beteiligung der angrenzenden Eigentümer. Die Besprengung der Straßen ist oft mit der Reinigung verbunden, oft jedoch auch in besonderer Weise geregelt und erfolgt entweder durch Privatunternehmungen oder durch die städtische Verwaltung; letzteres ist Regel, wenn die Ausführung mit den öffentlichen Wasserwerken in Verbindung gesetzt werden kann. Für die Beleuchtung der Straßen wird meist durch auf Großbetrieb angewiesene Veranstaltungen, als Gasfabriken mit den zugehörigen Röhrnetzen, Anstalten zur Herstellung elektrischer Beleuchtung, gesorgt, welche, zumal in Deutschland, die Gemeinden in zunehmendem Maße in ihren Wirkungskreis gezogen haben. Eine potenziertere Form nimmt die Fürsorge für den Verkehr an, wenn sie sich auf Errichtung und Unterhaltung von Transportanstalten, wie auf den Betrieb von Straßenbahnen, erstreckt.

Der zweiten Kategorie gehört die Unterhaltung von Märkten, Markthallen und sonstigen dem Handelsverkehr gewidmeten Anstalten an: zu den gebräuchlichsten Einrichtungen dieser Art gehören die, wo sie bestehen, meist von der Gemeinde unterhaltenen, zur Lagerung der zum Verkauf gestellten Getreidevorräte dienender Kornhallen oder Schrannen. Eine oft sehr spezialisierte Entwickelung hat dieser Aufgabenkreis in Handels- und Seestädten erhalten, wo er die Errichtung und Unterhaltung teils der auf den Meßverkehr bezüglichen Vorkehrungen, teils der Hafenanlagen, Lagerungs- und Stapelräume, Zollniederlagen ꝛc. einschließen kann.

§ 46. Gesundheitswesen. Unter den hierher gehörigen Veranstaltungen stehen diejenigen voran, welche sich auf die Zuführung einer hinreichenden Menge von Wasser, einesteils von Trinkwasser guter Qualität, anderenteils von Wasser für Zwecke der Reinigung, Spülung ꝛc. beziehen, sowie diejenigen, welche die Entfernung der Fäkalstoffe aus der Stadt zum Gegenstande haben. Die große Bedeutung, welche die heutige medizinische Wissenschaft der Trinkwasserversorgung zuerkennt, verbunden mit den administrativen und finanzwirtschaftlichen Vorzügen, wie sie öffentlichen Anlagen dieses Behufs zukommen, hat in einem ausgedehnten Maßstabe in den Städten (s. unten § 75) zur Errichtung öffentlicher Wasserwerke geführt, welche die von Privatunternehmungen ausgehenden des-

fallsigen Einrichtungen verdrängen. Das gleiche gilt von den Einrichtungen zur Entfernung der Fäkalstoffe, auf deren rationeller Regelung ebenfalls nach den in der medizinischen Wissenschaft zur Zeit herrschenden Auffassungen der größte Wert gelegt wird; diese Einrichtungen sind verschieden, je nachdem ihnen das sog. Abfuhr- oder das Kanalisationssystem in seinen verschiedenen Abwandlungen zu Grunde liegt. Nicht nur wegen des sehr erheblichen Kapitalaufwandes, welche die Herstellung von Kanalisationsanlagen erfordert, sondern auch wegen des großen Umfanges, in welchem dabei eine Verfügung über öffentliches Straßen- zc. Terrain stattfinden muß, ist die Ueberlassung der Errichtung und des Betriebes solcher Anlagen an Privatunternehmungen nahezu ausgeschlossen.

§ 47. Bildungswesen. In den Städten besteht einmal vermöge der engeren Berührung, in die hier zahlreiche einer höheren Bildung teilhaftige Elemente mit anderen Schichten des Volkes kommen, und sodann vermöge der größeren Ansprüche, welche das städtische sociale und Erwerbsleben an die Ausbildung der intellektuellen Eigenschaften und des Geschmackes stellt, ein umfangreicheres Bildungsbedürfnis. Es bieten sich aber auch hier durch die Möglichkeit der Errichtung öffentlicher Anstalten, die vielen zugänglich sind, die Mittel dar, dies Bedürfnis in sehr viel wirksamerer Weise, als es in kleineren Gemeinden möglich sein würde, zu befriedigen. Die Herstellung von über das Unterrichtswesen i. e. S. hinausgehenden Bildungsanstalten, als Lesehallen, Museen zc., ferner die Aufstellung von Kunstdenkmälern an öffentlichen Plätzen, die Fürsorge für einen monumentalen Charakter gewisser Bauten sind demnach Gegenstände, welche, soweit die Privatbeteiligung nicht ausreicht, in den Wirkungskreis insbesondere größerer städtischer Gemeinden gehören.

3. Das Prinzip in der Bildung des Aufgabenkreises.

Wagner, F.W. Bd. I. 3. A. § 44 ff. Ders., G. § 175 ff. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchssteuern der Gemeinden im J. f. Nat. II, 8, S. 1 ff. Thun, Vereine und Stiftungen des Kanton Baselstadt. 1883.

§ 48. Von einem Prinzip für die Bildung eines kommunalen Wirkungskreises läßt sich nach einer doppelten Richtung sprechen: in Bezug auf den materiellen Inhalt dieses Wirkungskreises und in Bezug auf die Formen, in denen die Aufnahme der einzelnen Gegenstände in jenen Wirkungskreis erfolgt. Das eine mag hier unter der Bezeichnung des materiellen, das andere unter der des formellen Prinzips begriffen werden. Die Entwickelung beider ist zu scheiden.

1. Das materielle Prinzip.

§ 49. Im Allgemeinen. Der Wirkungskreis des Kommunalkörpers ist entweder eine Konsequenz der in ihm enthaltenen Rechtsgemeinschaft oder er beruht auf außerhalb dieser Konsequenz liegenden Momenten. Das Vorstehende hat gezeigt, daß der auf der Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen beruhende Teil der Wirkungssphäre ein in seinem Umfange im Allgemeinen zurückgehender, daß dagegen der Teil des Wirkungskreises, welcher in der Partizipation der Kommunalkörper an der Erfüllung der Staatsaufgaben und in der Verwirklichung der aus den besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen sich ergebenden Zwecke beruht, ein wachsender ist. Für diese letzteren beiden Elemente des Wirkungskreises ist daher das Prinzip der Abgrenzung vorzugsweise zu finden. Aber schon die Art, wie jenes Wachstum sich auf die verschiedenen Kategorieen der Kommunalkörper verteilt, deutet auf eine verschiedene prinzipielle Grundlage desselben bei beiden Elementen hin. Während in Bezug auf den Anteil der Gemeinden an der Erfüllung der Staatsaufgaben eine bei aller Verschiedenheit des Umfanges doch bis zu einem gewissen Maße den verschiedenen

Kategorieen der kommunalen Korporationen gemeinsame Zunahme konstatiert worden ist, hat ein Anwachsen des auf den besonderen lokalen Interessen beruhenden Elements des Wirkungskreises meist nur bei der begrenzteren Anzahl solcher kommunaler Organismen, in denen jene Interessen sich besonders koncentrieren, stattgefunden. In Bezug auf die Gestaltung des einen Teils des Wirkungskreises tritt daher mehr eine Tendenz der Gleichförmigkeit, in der des andern mehr die Tendenz einer die Besonderheiten der Verhältnisse zum Ausdruck bringenden Mannigfaltigkeit hervor.

§ 50. Staatliche Aufgaben. Zur Feststellung eines Maßes, mit welchem an der Erfüllung der auf die Verwirklichung des Staatszweckes bezüglichen Aufgaben die kommunalen Organismen zu beteiligen wären, läßt sich von der Konsequenz der allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze aus nicht gelangen; die Abgrenzung dieser Beteiligung steht vielmehr unter dem Gesichtspunkte der Opportunität, von welcher entweder in administrativer oder in politischer Hinsicht gesprochen werden kann, je nachdem Momente, welche sich auf die zweckentsprechende Herstellung der Leistungen oder die sachgemäße Verteilung der Lasten, oder solche, welche sich auf die Durchführung des Grundcharakters des Staates beziehen, entscheidend sind. Die Sonderung beider Gesichtspunkte liegt der Unterscheidung zwischen denjenigen beiden Prinzipien zum Grunde, unter deren Einwirkung sich die Erweiterung der Beteiligung der kommunalen Korporationen an den Staatsaufgaben in neuerer Zeit vollzogen hat, deren Tragweite jedoch eine über die Regelung des Anteilsverhältnisses an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und kommunalen Korporationen hinausgehende ist: die Prinzipien der Decentralisation und der Durchführung der Selbstverwaltung. Die Aufstellung des ersteren Prinzips hat ihren Ausgangspunkt von der Häufung des administrativen Materials genommen, wie sie ein Korrelat der Kulturentwickelung und der mit ihr in engster Wechselbeziehung stehenden Vervielfältigung der Verwaltungsaufgaben ist. Diese Vervielfältigung erfordert, daß, um die Möglichkeit einer Uebersicht und grundsätzlichen Leitung für die höheren Instanzen zu erhalten, in thunlichstem Umfange eine Verweisung des Details und der Verantwortlichkeit für die Erledigung desselben an die mit begrenzter lokaler Zuständigkeit versehenen Organe und Korporationen erfolge, welche eben vermöge der größeren Beschränktheit ihres Kreises und ihrer größeren Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen sowie der näheren Beziehung, in der sie zu den lokalen Interessen stehen, das wachsende Material eher zu beherrschen, die einzelnen Angelegenheiten sachgemäßer zu erledigen, die Mittelbeschaffung zweckentsprechender zu bewirken in der Lage sind. Das Prinzip der Selbstverwaltung ruht auf dem im Wesen des modernen Staats begründeten Postulate einer ausreichenden Beteiligung des staatsbürgerlichen Elements bei Ausübung der Kontrole der Verwaltungsfunktionen. Eine solche Beteiligung hat die möglichst volle Bemessung der Wirkungssphäre der lokalen Korporationen zur Voraussetzung; nur in den engeren lokalen Verbänden kann diese Beteiligung, deren Schwerpunkt ebenfalls in den nahen Beziehungen zu Verhältnissen und Interessen beruht, zu intensiver und das Gleichgewicht zwischen staatlicher Leitung und dem Wirken selbständiger lokaler Kräfte sichernder Geltung gelangen. Auf dem Zusammenwirken beider Prinzipien beruht die Erweiterung des Anteils, welcher den kommunalen Korporationen an der Erfüllung der Staatsaufgaben im Laufe der modernen Entwicklung zugefallen ist. Diese Erweiterung hat umsomehr eine Ausdehnung des Wirkungskreises der Kommunalkörper überhaupt zur Folge gehabt, als an und für sich vermöge der mit der Kulturentwicklung zusammenhängenden Vervielfältigung und Ausgestaltung der staatlichen Aufgaben die Leistungen, deren es zur Erfüllung der letzteren bedarf, umfangreichere geworden sind. Die Vorzüge, welche durch jene Erweiterung des auf die Kommunalkörper entfallenden Anteils an den staatlichen Aufgaben nach den vorbezeichneten Gesichtspunkten erzielt werden, haben allerdings nicht selten eine Kehrseite darin, daß

einesteils die Handhabung der bezüglichen Verwaltungszweige eine ungleichere wird, andererseits aber auch die Kosten derselben, weil sie in erster Linie engere Verbände treffen, sich ungleichmäßiger verteilen. Als Korrektiv pflegt daher neben jener Erweiterung einesteils eine Steigerung und intensivere Geltendmachung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse, andererseits eine Ausdehnung der Beteiligung der größeren Verbände bezw. des Staats an den Kosten der Kommunalverwaltung herzugehen.

§ 51. Aufgaben der besonderen lokalen Wohlfahrtsinteressen. Auch die Aufnahme von Aufgaben, welche sich auf diese Interessen beziehen, aus der Sphäre der privaten Beteiligung in den Wirkungskreis der kommunalen Korporationen richtet sich im Allgemeinen nach der Opportunität. Diese Uebernahme ist nur dann, wenn die Erfüllung der Aufgaben durch die kommunale Verwaltung zweckmäßiger als im Wege der privaten Thätigkeit erfolgen kann, aber auch unter dieser Voraussetzung nur insoweit gerechtfertigt, als nicht die in dieser Richtung zu erreichenden Vorteile durch Nachteile, die nach anderen Seiten hin entstehen, überwogen werden. Solche Nachteile können namentlich auch in Eingriffen in die Rechtssphäre der Einzelnen bestehen, mit denen jene Aufgabenerfüllung verbunden ist und die, wo sie stattfinden, nur in der besonders zwingenden Art des Bedürfnisses, um dessen Befriedigung es sich handelt, ihre Rechtfertigung zu finden vermögen. Dieser durch die Natur des Bedürfnisses gegebenen Abstufung trägt u. A. die vorerwähnte, bei den landwirtschaftlichen Kulturgenossenschaften Platz greifende Unterscheidung Rechnung, vermöge deren die Voraussetzungen, unter denen die Einzelnen zum Beitritt genötigt werden können, bei den auf Abwehrung von Schäden abzielenden Genossenschaften geringer sind als bei denen, welche bloße Meliorationszwecke verfolgen. Eine besonders reichhaltige Bethätigung des in der eben dargelegten Weise zu verstehenden Opportunitätsprinzips enthält die Abgrenzung des auf die besonderen städtischen Wohlfahrtsinteressen bezüglichen Wirkungsgebiets. Der Momente, auf welche die Entwicklung desselben zurückzuführen ist, habe ich im vorstehenden Abschnitte gedacht; sie beruht auf dem durch die Besonderheiten des städtischen Lebens bedingten Hervorwachsen einer Anzahl von Bedürfnissen, für deren Befriedigung die private Thätigkeit, der bei einfacheren Verhältnissen die Vorsorge überlassen werden kann, nicht mehr genügt, keineswegs dagegen auf einer bereits konstatierten allgemeinen Inferiorität der privatwirtschaftlichen Güterproduktion selbst. Allerdings sind, um jenen Bedürfnissen Befriedigung zu sichern, nicht selten Anlagen erforderlich, in welchen ein beträchtliches Kapital Verwendung findet und welche neben der Erfüllung von Aufgaben allgemeinen Interesses auch privatwirtschaftliche Seiten ihrer Wirksamkeit haben, insbesondere, was ihren Betrieb anlangt, manche Analogieen mit den Anstalten der Privatindustrie bieten; namentlich gilt dies von den Gasbereitungs- und Wasserleitungsanstalten, welche teilweise Güter zum Zweck entgeltlicher Verwertung herstellen; auch soweit die kommunalen Korporationen in einzelnen Fällen Transportunternehmungen veranstalten, nähern sich die bezüglichen wirtschaftlichen Operationen denen der Privattransportanstalten. Dennoch scheint es nicht richtig, diese Vorgänge als Anfänge einer allmählichen teilweisen Aufsaugung der privaten Güterproduktion durch die gemeinwirtschaftliche der kommunalen Korporationen zu betrachten. Was bis jetzt an Anstalten gedachter Art existiert, bewegt sich innerhalb gewisser weniger Grundtypen, denen durchgehends eine überwiegende Beziehung zu den öffentlichen Zwecken und den Verwaltungsaufgaben eigentümlich ist. Gerade in dieser ihnen gemeinsamen Voraussetzung ist es begründet, daß sie einer erheblichen Vermehrung nicht fähig sind. Demnach fehlt es bisher noch an einer Grundlage zu der Annahme, daß die Erscheinung jener mit der wachsenden Zahl der Bedürfnisse, für deren Befriedigung die Kraft des Einzelnen unzureichend wird, sich ergebenden zunehmenden Erweiterung des kommunalen Wirkungskreises gegenüber der privaten Thätigkeit, wie sie hauptsächlich in den größeren Städten beobachtet worden ist,

auch im Gebiet der Güterproduktion als solcher sich geltend mache oder in dasselbe hinübergreife; es beschränkt sich der Vorgang jener Erweiterung zur Zeit vielmehr auf gewisse dem Gebiet der lokalen Wohlfahrts- und Annehmlichkeitszwecke bezüglichen administrativen Aufgaben, durch deren Aufnahme der Wirkungskreis einzelner kommunaler Korporationen in größerem Umfange als der der privaten Thätigkeit zu wachsen scheint. Eine Fixierung dieser Verschiebung in einem Zahlenverhältnis ist jedoch unmöglich, weil die Progression der Entwickelung der privatwirtschaftlichen Thätigkeit innerhalb der Güterproduktion sich größtenteils der ziffermäßigen Feststellung entzieht [19]).

§ 52. Einfluß der Zusammenfassung beider Aufgabenkreise innerhalb desselben Organismus. Ein Moment für die materielle Gestaltung des Aufgabenkreises liegt endlich in der Verbindung, in welche die verschiedenen Elemente desselben durch die kommunale Organisation selbst gebracht werden. Die Wirksamkeit der kommunalen Korporationen findet ihre höchste Stufe darin, daß sie die größtmögliche Mannigfaltigkeit der aus dem lokalen Gemeindeleben sich ergebenden oder an dasselbe sich anknüpfenden Aufgaben zu einer möglichst vollkommenen Einheit verbindet. Je mehr dies der Fall, desto mehr wird für die Art der Erfüllung, welche die einzelnen Aufgaben finden, neben den durch die Sache gegebenen Anforderungen auch der in der Verwaltung, wie sie von der betreffenden kommunalen Korporation ausgeht, sich ausprägende Gesamtcharakter bestimmend. Daß die größte Mannigfaltigkeit der Aufgaben in der koncentriertesten kommunalen Organisation Zusammenfassung findet, bildet die charakteristische Eigenschaft der größeren Stadtgemeinden nach der volleren Bemessung ihrer Wirkungssphäre, wie sie im Gegensatz zu der englischen Stadtverfassung durch die Gesetzgebung der kontinentalen Staaten gegeben ist. In diesen Gemeinden erscheint daher auch der Inhalt der staatlichen Aufgaben der volleren Entfaltung des gesamten Aufgabenkreises entsprechend oft beträchtlich umgestaltet und erweitert.

2. Das formelle Prinzip.

§ 53. Hauptsächliche Normen für die Festsetzung des Wirkungskreises der Gemeinden bildeten im Mittelalter die vertragsmäßigen Vereinbarungen zwischen den Gemeindegenossen und die Observanz. An die Stelle von beiden sind der neuen Entwickelung entsprechend meist die Gesetze und die innerhalb der Rechtsordnung des Staats von den Kommunalkörpern ausgehenden autonomen Festsetzungen getreten. Während für die Regelung des Anteils der Gemeinden an den staatlichen Aufgaben die Gesetze die Grundform bilden und autonome Festsetzungen nur innerhalb des Rahmens der ersteren als ergänzende Momente in Betracht kommen können, bilden für die Uebernahme von Aufgaben aus dem Kreise der privaten Thätigkeit in den Wirkungskreis der Kommunalkörper die autonomen Beschlußfassungen die naturgemäße Form, wogegen die Gesetzgebung in Bezug auf die Regelung des Wirkungskreises der Kommunalkörper auch nach dieser Richtung hin durch Normativbestimmungen insbesondere dann ergänzend einzutreten pflegt, wenn es sich um bei den einzelnen kommunalen Korporationen der hierher gehörigen Kategorieen sich mehr oder weniger gleichförmig reproduzierende Aufgaben handelt. Da die Fälle der selbstthätigen Uebernahme von Aufgaben, welche bisher in den Bereich der Privatthätigkeit fielen, durch die kommunale Verwaltung wie das Obige gezeigt hat, hauptsächlich in der Art der Entwickelung der städtischen Sonderinteressen ihre Wurzel haben, so sind auch die größeren städtischen Gemeinden diejenigen, welche vorzugsweise befähigt erscheinen, die Ausübung ihres Selbst-

19) Hiernach bleibe dahingestellt, inwieweit das von Wagner an der angeführten Stelle der Grundlegung auch für das Gebiet der Güterproduktion angenommene Gesetz von der wachsenden Ausdehnung der Staats- bezw. öffentlichen Thätigkeiten gegenüber der Privatthätigkeit richtig ist. Für die Wirtschaft der Kommunalkörper und der Ortsgemeinden insbesondere ist die Geltung des Gesetzes in dieser Ausdehnung nicht für nachgewiesen zu erachten.

bestimmungsrechts zu einem die Begrenzung ihrer Wirkungssphäre wesentlich bedingenden Faktor zu steigern. Das Maß, welches diese Steigerung erreichen kann, ist allerdings von der jenen Gemeinden gegebenen Organisation und von dem Grade freier Bewegung, das ihnen bezüglich der Gestaltung ihres Finanzwesens und der Entwickelung ihrer Einnahmequellen gelassen ist, sehr abhängig. Je mehr diese Steigerung nach der Lage der Gesetzgebung der einzelnen Staaten zur Verwirklichung kommt, desto mehr bildet sich zwischen diesen ihren Wirkungskreis zu einem großen Teil autonom und daher in einer auseinander gehenden, den lokalen Verhältnissen sich anschließenden Weise gestaltenden und den anderen wesentlich in einer typischen Umgrenzung ihres Aufgabenkreises sich bewegenden Kommunalkörpern ein Gegensatz heraus, auf den bei Behandlung der Einnahmequellen der Gemeinden, insbesondere der Steuern weiter unten zurückzugreifen sein wird.

Eine besondere Anwendungsform, in der die autonome Bemessung des kommunalen Wirkungskreises zum Ausdruck gelangt, bildet die Verständigung mit den Organen der dem Bereich der privaten Bethätigung angehörigen Bildungen (Vereine, Privatkorporationen, Stiftungen) über ihre Beteiligung an den die Förderung der einzelnen Wohlfahrtszwecke bezielenden Leistungen bezw. ein Zusammenwirken der beiderseitigen Bethätigungen. Wie in den Großstädten die Organisation der privaten Bethätigung eine besonders reichhaltige zu sein pflegt, so hat hier auch eine solche Verständigung den weitesten Spielraum. Zur Würdigung der Begrenzung des kommunalen Aufgabenkreises ist daher die Kenntnis jener ergänzenden Wirksamkeit der privaten Kreise unentbehrlich. Von solcher liefert die obengenannte Schrift von Thun für den Kanton Baselstadt ein lehrreiches Bild.

III. Der Bedarf*).

1. Allgemeines[20]). Die Mittel.

§ 54. Wie für den Staat bedarf es für die Kommunalkörper, um die ihnen obliegenden Leistungen hervorzubringen, der Handlungen und der Sachgüter (Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Grundstücke, Kapitalien); meist ist zur Darstellung jener Leistungen eine Kombination von beiden nötig. Um die Handlungen, die unter der ihre Beziehung zu den Zwecken der kommunalen Verwaltung besser zum Ausdruck bringenden Bezeichnung „Dienste" hier zusammen begriffen werden mögen, herbeizuführen, giebt es, seitdem Unterthänigkeitsverhältnisse privatrechtlicher Art, auf Grund deren solche gefordert werden konnten, nicht mehr bestehen, einen dreifachen Weg: die Dienste können freiwillig dargebotene oder vertragsmäßig übernommene oder solche sein, welche von der Gemeinde in Ausübung einer ihr beiwohnenden Zwangsbefugnis gefordert werden. Im ersten Fall ist Unentgeltlichkeit, im zweiten volle Entgeltlichkeit die Regel, der dritte begreift Eventualitäten ebenso der Unentgeltlichkeit wie der vollen und teilweisen Entgeltlichkeit in sich. Was die Sachgüter anlangt, so ist zunächst der Fall denkbar, daß sie zu den im Vermögen der Gemeinde befindlichen Objekten gehören oder daß sie aus der wirtschaftlichen Nutzbarmachung dieser Objekte hervorgehen (Eigenproduktion). Soweit dieser Fall nicht Platz greift, kann auch

*) Von hier ab hat Herr Dr. Trüdinger die Revision der von Reitzenstein'schen Abhandlung besorgt (s. oben S. 1). Die wichtigsten Aenderungen sind in Abschnitt V bei der „Kommunalbesteuerung der einzelnen Staaten" §§ 83 ff. und in Abschnitt VII „Statistik" erfolgt. In jenem Abschnitt ist die Darstellung der Besteuerung in einzelnen deutschen Staaten, die früher nur Preußen und Bayern berücksichtigte, auch auf Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen ausgedehnt und diese ganze Darstellung neu gestaltet, insbesondere auch die neue Preußische Kommunalsteuerreform eingehend behandelt worden. Der Abschnitt VII giebt in großem Umfang neueres und auch in neuen Tabellen weiteres statistisches Material. Der Herausgeber.

20) Die Begriffsbestimmung des Bedarfs für die Finanzwirtschaft des Staats entwickelt Wagner, F.W. Bd. I. 3. A. § 1 ff. § 32 ff. § 60 ff.; s. hiezu ferner die Darstellung bei Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirtschaft in F.A. IV. S. 735 ff.

hier die Erlangung der Sachgüter entweder unter Benützung freiwilliger Anerbietungen oder vermöge vertragsmäßiger Vereinbarungen oder durch Geltendmachung eines dem Kommunalkörper zustehenden Zwangsrechts erfolgen. Wie bei der Beschaffung der Dienste ist auch hier im zweiten Falle die Erwerbung gegen vollen Entgelt die Regel, während im ersten Unentgeltlichkeit vorherrscht, im dritten je nach Lage der Umstände Unentgeltlichkeit oder Gewährung teilweisen oder vollen Entgeltes Platz greift.

Heute wie früher konkurrieren alle genannten Modalitäten bei der Beschaffung der für die Verwaltung der Kommunalkörper benötigten Dienste und Sachgüter, aber das Verhältnis, in welchem sie beteiligt sind, hat im Laufe der Entwickelung eine wesentliche Aenderung erfahren. Während früher in der Kommunalwirtschaft die eigene Produktion der Sachgüter und die unmittelbare Beschaffung der Dienste — abgesehen von der Leistung auf Grund privatrechtlichen Unterthänigkeitsverhältnisses — teils im Wege der Freiwilligkeit, teils auf Grund des den Kommunalkörpern zustehenden Zwanges das Vorwaltende war, steht heute meist die vertragsmäßige und entgeltliche Beschaffung der Dienste und der individuell erforderlichen Sachgüter im Vordergrunde, während zugleich die Beschaffung fungibler zur Bestreitung jener Entgelte dienender Sachgüter sich entsprechend ausgedehnt hat. Letztere erfolgt weit vorwiegend durch Geltendmachung des den Kommunalkörpern beiwohnenden Rechtes, ihre Mitglieder zu Beiträgen für die gemeinsamen Zwecke zu zwingen.

2. Entwickelung des heutigen Verhältnisses der Beschaffungsarten.

§ 55. Es sind drei Momente, auf welche jene Umänderung sich zurückführt: die zunehmende Umwandlung von Gemeindeeigentum in individuelles Eigentum, die Ausbildung der Geldwirtschaft und die veränderte Auffassung des Verhältnisses der Gemeinde zu ihren Mitgliedern.

§ 56. 1. Umwandlung des Gemeindeeigentums in Individualeigentum. So lange ein umfangreiches, immobiliares Gemeindevermögen bestand, war es das Nächstliegende, dasselbe zur Ausstattung der Gemeindeanstalten, Schulen, Kirchen ꝛc. im Bedürfnisfalle zu verwenden; auch für die Leistung von Diensten wurde das Aequivalent vielfach durch unmittelbare Anweisung der Nutzung von Gemeindegrundstücken gewährt — Schullehrer-, Schützen-, Hirtengrundstücke —; Bau- und Brennholz für den Gemeindebedarf wurde aus den Gemeindewaldungen, anderes Baumaterial aus den der Gemeinde gehörigen Stein- und Kalkbrüchen, Ziegeleien, Lehmgruben entnommen. Der Anteil, zu welchem hiernach der Naturalbedarf der Gemeinde der eigenen Sachgüterproduktion derselben entnommen wurde, mußte sich aber verringern, je mehr durch Aufteilung der Gemeindeländereien oder durch Veräußerung derselben an Dritte, wie sie in besonderen Notfällen, aber auch ohne solche Anlässe, nach Maßgabe der bei den Gemeindebürgern herrschenden wirtschaftlichen Auffassungen oder Vorurteile häufig vorgekommen ist, der Umfang jenes Eigentums reduciert wurde; das Maß, in welchem das letztere sich erhalten hat, beruht hiernach meist auf den Besonderheiten der geschichtlichen Entwickelung. Wenn es daher auch exceptionell vorkommt, daß dasselbe in einzelnen Gemeinden und selbst in ganzen Landesteilen und Ländern noch einen nicht unerheblichen Anteil an den von der Gemeinde benötigten Sachgütern direkt liefert, so hat sich im Großen und Ganzen dieser Anteil doch verringert; derselbe repräsentiert im Allgemeinen eine um so geringere Quote des Gesamtbedarfs, als neben den durch jene Sachgüter zu befriedigenden Bedürfnissen der Kreis der anderweitigen auf diese Weise nicht zu deckenden Bedürfnisse der Gemeinde sich beträchtlich erweitert hat. Erst in neuerer Zeit hat in den größeren Städten das Gebiet der unmittelbaren Erzeugung der benötigten individuellen Sachgüter sich durch die Herstellung verschiedener Artikel sehr massenhaften Verbrauches in von der Gemeinde betriebenen Anstalten — Gasfabriken, Wasserleitungen,

Elektrizitätswerken — wieder vermehrt, da in diesen Anstalten auch die für den Verbrauch der Gemeinden erforderlichen Quantitäten (Gasbedarf der Straßenbeleuchtung, Wasserbedarf für Straßenspülung, Kanalisation ꝛc.) gewonnen werden.

Zum Vermögen der Gemeinden gehören auch Forderungsrechte, wie sie aus einzelnen öffentlich-rechtlichen Verhältnissen, wie Kirchen- und Schulpatronat, hervorgegangen sind; Sachgüterbeschaffungen unter Inanspruchnahme solcher Forderungsrechte werden der Entnahme der Bedarfsgegenstände aus dem eigenen Vermögen angereiht werden können.

§ 57. 2. Ausbildung der Geldwirtschaft. Der früheren Naturalwirtschaft entsprach es, daß Dienste und Sachgüter von den Gemeindegenossen in natura und so wie sie zur Befriedigung des administrativen Bedürfnisses zu verwenden waren, erfordert wurden; eine mittelbare Beschaffung der Dienste und Sachgüter durch Erhebung von Geldbeiträgen, aus denen alsdann der Entgelt für die Anmietung bezw. den Ankauf von jenen bestritten werden konnte, würde bei der damaligen Unvollkommenheit des Geldwesens unausführbar gewesen sein oder doch die Leistungen der Verwaltung für die Beteiligten, welche bei denselben zu konkurrieren hatten, zu viel drückenderen gemacht haben und zwar dies um so mehr, als zu den Arbeitsleistungen häufig freie bei der damaligen eingeschränkten Erwerbsgelegenheit für andere Erwerbszwecke nicht nutzbar zu machende Zeit verwendet werden konnte. Erst mit der seit dem 16. und 17. Jahrhundert eingetretenen sehr starken Vermehrung des umlaufenden Münzmaterials, mit der durch den absoluten Staat und die gewährte größere Rechtssicherheit geschaffenen Erweiterung des Handelsverkehrs, mit der durch die nationale und internationale Arbeitsleistung stark vermehrten Erwerbsgelegenheit und mit der durch die neuere Volkswirtschaft geförderten Tendenz, die Erwerbsthätigkeit der Einzelnen von beengenden Fesseln zu befreien, gewann das Bestreben, Geldzahlungen an die Stelle der Dienste treten zu lassen und letztere gegen Entgelt im Wege vertragsmäßiger Vereinbarung zu beschaffen, immer mehr an Ausdehnung. Immerhin besteht in Betreff des Maßes, in welchem dieser Umwandlungsprozeß in der Gestaltung der Gesetzgebung und der Verwaltung zur Durchführung gekommen ist, zwischen den einzelnen Ländern eine beträchtliche Verschiedenheit.

Am frühesten und vollständigsten ist derselbe in England zum Abschluß gekommen, wo die Naturaldienste der Gemeindemitglieder, abgesehen von den zwar zahlreichen, aber in ihrer sachlichen Bedeutung häufig imaginären ehrenamtlichen Leistungen überall durch Geldzahlungen ersetzt worden sind. Eine minder gleichartige ist die Entwickelung in Frankreich und Deutschland geblieben, wo ebenso ehrenamtliche Leistungen als sogenannte niedere Naturaldienste in den Landgemeinden immer noch erhebliches Terrain behauptet haben, während in den Stadtgemeinden, zumal den größeren das Maß der Anwendung wenigstens der letzteren Art von Diensten auf ein sehr eingeschränktes herabgesunken ist. Teils ist die in den Verhältnissen solcher Gemeinden begründete Steigerung der technischen Anforderungen an die Leistungen der Verwaltung eine derartige, daß für die meisten Zwecke die Naturaldienste der Gemeindegenossen qualitativ nicht genügen, es vielmehr eines technisch besonders geschulten Personals bedarf, teils pflegt auch die Erwerbsgelegenheit in solchen Gemeinden eine so viel mannigfachere zu sein, daß zum Erwerbe nicht verwertbare Zeit, welche für die Ausführung der Naturaldienste benützt werden könnte, nicht mehr übrig ist. Die Anforderung von Naturaldiensten wird unter solchen Voraussetzungen um so mehr zu einer drückenden, als sich dem Requisite einer der Leistungsfähigkeit folgenden Verteilung bei Naturaldiensten schwerer als bei Geldleistungen entsprechen läßt. Ein noch mehr zurücktretendes Element bilden Naturaldienste, da ihre zweckmäßige Verwendung und Organisierung örtliche Nähe erfordert, in der Wirtschaft der sogenannten Kommunalverbände höherer Ordnung.

§ 58. 3. Veränderte Auffassung des Verhältnisses der kommunalen Korporationen zum Einzelnen. Als der charakteristische Inhalt dieser Aenderung läßt sich die schon oben geschilderte fortschreitende Umwandlung der Kommunalkörper aus Korporationen, in denen die Idee der Genossenschaft prävalierte, in staatsähnliche Verbände mit großenteils präzisierter Zweckbestimmung und ebenso einer auch ihren Mitgliedern gegenüber präzisierten Rechtssphäre bezeichnen. Während im Mittelalter die heutigen Staatsaufgaben, soweit solche nach damaliger Kulturentwicklung

vorhanden, größtenteils in den Gemeinden ihre Erfüllung fanden, änderte sich dies, als der absolute Staat jene Aufgaben in zunehmendem Umfange in seinen unmittelbaren Wirkungskreis aufnahm. Je vollständiger dies geschah, desto mehr verlor der Wirkungskreis der Gemeinden seinen selbständigen Inhalt. Für die Ausführung desjenigen aber, was der Staat als seinem Aufgabenkreise im Prinzip angehörig anerkannte und dessen Besorgung er den Gemeinden überließ, mußte das Vorbild der vom Staat ausgehenden Aufgabenerfüllung bestimmend sein. Da nun der absolute Staat bei seiner Umgestaltung zum Rechtsstaat das Maß, in welchem er zum Behuf der Erfüllung seiner Aufgaben auf Kräfte und Vermögen der Einzelnen Ansprüche erhob, durchgehends zum Gegenstande der Regelung mittelst gleichartiger Rechtsnormen machte, so konnte eine gleiche Regelung für die seitens der Gemeinden an den Einzelnen zu stellenden Anforderungen nicht ausbleiben. Wenn daher **früher** die Leistungen der Gemeindegenossen sich auf der Basis des Genossenschaftsverhältnisses im wesentlichen durch die je nach dem Wechsel der Zeitverhältnisse verschieden sich gestaltenden Anforderungen an die Korporationen und den Willen ihrer Organe bestimmte, so bezeichnen **heute** in der Regel durch die **Rechtsordnung** des **Staats** gegebene **Normen** die Grenze, bis zu der die Leistungen des Einzelnen von der Gemeinde für ihre Zwecke in Anspruch genommen werden können; das Maß dieser an den Einzelnen zu richtenden Anforderungen hat aber hierdurch für größere örtliche Gebiete gleichartiger und schematischer sich gestaltet, als dies früher der Fall war. Bei der individuellen und an örtliche Verhältnisse gebundenen, daher mit gleichartiger Abmessung weniger leicht vereinbaren Behandlung, welche Naturalleistungen und Naturaldienste erfordern, hat daher deren Inanspruchnahme gegenüber der der Geldleistungen naturgemäß zurücktreten müssen.

3. Konstituierung des Geldbedarfs.

§ 59. Gegenwärtig ist es hiernach in der kommunalen Finanzwirtschaft als das Vorwaltende zu betrachten, daß die Beschaffung von Diensten und Sachgütern behufs Herstellung der Leistungen der Verwaltung gegen Entgelt, der regelmäßig in einem Geldbetrage normiert wird, stattfindet. In der großen Mehrzahl der Fälle ist die Ueberlassung der Dienste und Sachen und die Festsetzung des Entgelts Sache vertragsmäßiger Vereinbarung; da wo ein dringendes öffentliches Interesse auf dem Spiele steht und die Vereinbarung nicht zum Ziele führt, greift exceptionell — bei Sachen — auch das Zwangsenteignungsverfahren Platz. Es fallen daher in dieser Sphäre die **Individualbeschaffung** der **Dienste** und **Sachgüter** und die **Geldbeschaffung** auseinander, Akte, welche erst in ihrer Kombination den ganzen Prozeß der Mittelbeschaffung repräsentieren. Immerhin liegen aber auch außerhalb dieser Sphäre umfangreiche Gruppen von Fällen, in denen die Gewinnung eines Teils von Diensten andererseits von Sachgütern unmittelbar und ohne Dazwischentritt der Geldwirtschaft stattfindet. Es sind hierbei die nachstehenden Modalitäten zu unterscheiden:

§ 60. 1. Im Gebiet der **Beschaffung der Dienste**. Hier sind zu unterscheiden **ehrenamtliche** Leistungen d. h. solche, welche von der öffentlichen Verwaltung auf Grund eines Vertrauensverhältnisses unter Inanspruchnahme der Persönlichkeit des Leistenden und seiner Verantwortlichkeit übertragen werden und Dienste **mechanischer Natur**, welche wesentlich vermöge des in ihnen enthaltenen Geldwertes in Betracht kommen und die mithin auch durch ein Geldäquivalent in der Regel ersetzt werden können. Wir wollen sie hier unter der Benennung **Naturaldienste** im e. S. begreifen.

Ehrenamtliche Leistungen. In **England** ist in der Kommunalverwaltung, in welcher dem Prinzip nach die eigentliche Aktion in den Händen der Organe der Selbstverwaltung ruht, die Ausdehnung der ehrenamtlichen Leistungen nominell die größte. Thatsächlich hat jedoch die zunehmende Spezialisierung der lokalen Verwaltung und ihre bureaukratische Unterordnung unter die Centralinstanzen dahin geführt, daß die eigentliche Geschäftsführung fast ganz

durch berufsmäßige entweder technische oder Subalternbeamte erfolgt, welche oft als die effektiven Träger der administrativen Praxis zu betrachten sind. Es gilt dies ebenso von der eigentlichen Lokal- (d. h. Armen-, Wege- und Gesundheits-) als von der Stadt- und Grafschaftsverwaltung. — Dem Namen nach eingeschränkter, aber materiell eher ausgedehnter ist der Anwendungsbereich unbesoldeter Beamten in Frankreich. Die Scheidung zwischen den ehrenamtlichen und den von berufsmäßigen Beamten ausgehenden Leistungen kreuzt sich hier mit der der französischen Verwaltung geläufigen Scheidung von Handlung und Beratung bezw. Beschlußfassung (action et délibération); während innerhalb der Verwaltung der Ortsgemeinden beides in Händen ehrenamtlicher Organe ist, behielt die Gesetzgebung innerhalb der Departementalverwaltung die Aktion den vom Staat angestellten Berufsbeamten vor, so daß sie der ehrenamtlichen Thätigkeit lediglich die Fassung der als Direktive für die Verwaltung nötigen Beschlüsse und eine beratende und kontrolierende Mitwirkung bei der Ausführung überläßt. — Noch weiter gezogen erscheinen die in der Kommunalverwaltung der ehrenamtlichen Bethätigung gezogenen Grenzen in der Gesetzgebung Italiens. Wie der Bürgermeister (sindaco) ein unbesoldeter Beamter ist, so versehen auch die Mitglieder des Gemeinde- und des Provinzialausschusses (giunta municipale und giunta provinciale) ihr Amt ohne Remuneration. Immerhin ist in beiden genannten Ländern in Ermanglung genügender geschäftlicher Vorbildung der leitenden Personen der Einfluß des berufsmäßig gebildeten Subalternpersonals und der technischen Kräfte oft ein erheblicher. Auch in den ländlichen Gemeinden knüpft ein solcher Einfluß häufig an die Institution eines besoldeten Gemeindesekretärs sich an, eine Stellung, welche in Frankreich meist die Lehrer als ein Nebenamt zu versehen pflegen. — Einen beschränkteren Bereich haben unbesoldete Beamte in Belgien und Holland. Die an der Spitze der Provinz bestehenden Beamten: Gouverneur bezw. Königl. Kommissär und Mitglieder der Provinzialdeputation werden vom Staate besoldet. Daß die an der Spitze der Gemeindeverwaltung stehenden Bürgermeister und Schöffen Besoldung erhalten, beruht in Holland auf dem Gesetz; in Belgien sind in den Städten Bürgermeister und Schöffen regelmäßig, in den übrigen Gemeinden die Bürgermeister häufig besoldet. — In Deutschland ist ehrenamtliche Handhabung der Verwaltung für die Angelegenheiten der ländlichen Ortsgemeinden und der diesen gleichstehenden Spezialgemeinden, ja in einem Teile von Deutschland auch für die innerhalb der ländlichen Amtsgemeinden erfolgende Ausübung der polizeilichen Befugnisse die Regel, während in den Städten die Leitung besoldeten Berufsbeamten anvertraut zu sein pflegt; die Ausführung beruht hier auf der Konkurrenz ehrenamtlicher und berufsmäßiger Kräfte. Das Gleiche gilt von der Verwaltung der Kommunalverbände höherer Ordnung; auch hier pflegt die Leitung durch besoldete Beamte zu erfolgen, während bei der Zusammensetzung der beratenden, der kontrolierenden und der ausführenden Spezialorgane die ehrenamtlichen Kräfte eine ausgedehnte Verwendung haben. — Mehr der in Frankreich und Italien bestehenden nähert sich die Sachlage in Oesterreich, wo die mit der Leitung der Gemeinde-, Bezirks- und Landesverwaltung, soweit solche nicht von den politischen Stellen geführt wird, betrauten Organe regelmäßig ihr Amt unentgeltlich führen. Gegenüber diesem Element ist oft das Berufsbeamtentum in eine zweite Stellung zurückgedrängt worden; ihm liegt in den Städten nicht selten die eigentliche Geschäftsführung fast ausschließlich ob, wogegen es an der Beschlußfassung und Entscheidung nur geringen Anteil hat. Immerhin sind die Gemeinden berechtigt, auch für die Gemeindevorsteher und Gemeinderäte Vergütungen zu beschließen. — In den Schweizer Kantonen fehlt es, was den Bereich der Verwendung ehrenamtlicher Kräfte anlangt, an einem gemeinsamen Prinzip; im Allgemeinen gilt die Gemeinde für berechtigt, die Errichtung besoldeter Stellen und die Höhe der Besoldungen durch Beschluß zu regeln, doch wird diese Berechtigung nur vereinzelt — wie durch das Züricher Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875 Art. 93 — auf die Mitglieder des Gemeinderats angewendet. — Auch in den Vereinigten Staaten Nordamerikas ist die Gewährung von Besoldungen an die Leiter der einzelnen Zweige der Kommunalverwaltung zur Regel geworden.

Dienste mechanischer Natur. Die Anforderung solcher kommt in England und wie es scheint auch in den amerikanischen Staaten kaum noch vor, dagegen hat in Frankreich, Belgien, Italien, Deutschland und Oesterreich in seitens der einzelnen Gesetzgebungen verschieden geregelten Gebieten und zwar namentlich in der Wegeverwaltung, bei der Reinigung und Räumung von Wasserläufen, der Unterhaltung von Deichen und Meliorationsanlagen, der Besorgung des Feuerlösch- und in kleineren Gemeinden des Nachtwachtdienstes die Verpflichtung zur Leistung derartiger Dienste noch ein umfangreiches Gebiet behauptet. In einzelnen Staaten Deutschlands und in Oesterreich hat die Forderung von Naturaldiensten auch in der Unterhaltung von Kirchen- und Schulgebäuden noch ausgedehnte Verwendung. Mannigfach haben die Gesetzgebungen versucht, die Naturalleistungen durch Aufnahme derselben in den Geldanschlag und durch Feststellung alternativ zu leistender Geldäquivalente der Geldwirtschaft einzuordnen. Als ein besonders gelungener Versuch in dieser Richtung, welchem demnächst auch die belgische (Gesetz vom 14. April 1841) und die italienische (Gesetz vom 28. August 1868) Gesetzgebung gefolgt ist, läßt die französische Gesetzgebung über die Vizinalwege sich bezeichnen: nach dem glücklichen Griff, der in dieser Beziehung mit dem Gesetz vom 21. Mai 1836 gethan wurde, ist der außerordentliche Aufschwung, wie ihn der Bau der Vizinalwege in Frankreich genommen, vorzugsweise zurückzuführen.

§ 61. Im Gebiete der Sachgüterbeschaffung. Der Entnahme der benötigten Sach-

güter in natura aus dem eigenen Vermögen der kommunalen Korporationen bezw. aus den Erzeugnissen der zu demselben gehörigen Grundstücke, Gewerbebetriebe 2c. ist schon oben gedacht worden; es reiht sich an: die Lieferung individueller Sachgüter auf Grund von aus öffentlich-rechtlichen Verhältnissen hervorgegangener vermögensrechtlicher Verpflichtungen. Auch die unter Umständen vorkommende Darreichung gewisser den Zwecken der Verwaltung dienender Sachgüter an die kommunalen Korporationen durch Vereine und Stiftungen mag hier ihre Stelle finden. Im Uebrigen kommt die direkte Anforderung von nicht fungiblen Sachgütern auf Grund eines gegen die Gemeindegenossen allgemein geltend gemachten Zwanges nur selten vor. Hierher gehörige Fälle enthalten manche der schon oben erwähnten in der Militärverwaltung vorkommenden Leistungen: die Einräumung von Wohnungs- und Stallräumen an die einzuquartierenden Truppen, die Lieferung der Naturalverpflegung an dieselben 2c., Leistungen, welche, wenn sie auch wesentlich im Staatsinteresse erfolgen, doch vermöge der in der Mehrzahl der Gesetzgebungen den Gemeinden eingeräumten vermittelnden Funktionen von Seite der Pflichtigen den Charakter der Gemeindelast haben.

§ 62. Die zur entgeltlichen Erwerbung von Diensten und Sachgütern, wie solche für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben der kommunalen Korporationen nötig sind, erforderliche Geldbetrag — Geldbedarf i. e. S. — stellt daher noch keineswegs den Gesamtbedarf der Finanzverwaltung dar, welcher vielmehr neben diesem Geldbedarf auch den Geldwert der für die Verwaltung erforderlich werdenden Dienste und Sachgüter, welche der letzteren unmittelbar zur Verfügung stehen, umfaßt. Immerhin hat diese Veranschlagung der erwähnten in natura erfolgenden Leistungen hauptsächlich nur einen statistischen und informatorischen Wert, da die Beschaffung hier direkt und ohne Dazwischentritt der Geldwirtschaft erfolgt. Ein je größeres Gebiet die letztere innerhalb der Finanzwirtschaft einnimmt, desto mehr fällt jener vorbezeichnete Geldbedarf i. e. S. mit dem Finanzbedarf überhaupt zusammen.

4. Einteilung des Bedarfs nach seiner Zweckbestimmung.

§ 63. Wenn sich daher auch nach dem jetzigen Zustande des kommunalen Finanzwesens der Bedarf des betreffenden Kommunalkörpers in der Mehrzahl der Fälle je für einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Geldsumme zum Ausdruck bringen läßt, so ist es doch eine für die Art der Deckung des Bedarfs wichtige Frage, wie der letztere nach seiner Zweckbestimmung sich gliedert. In oberster Reihe ist hierbei zu sondern zwischen demjenigen Bedarf, welcher durch Beiträge bedingt wird, wie sie die Kommunalkörper, sei es derselben, sei es verschiedener Kategorie einander gegenüber vermöge von Konkurrenzverhältnissen, oder zum Behuf der Ausgleichung zu leisten die Verpflichtung oder Aufgabe haben und demjenigen Bedarf, welcher in der eigenen Wirtschaft des Kommunalkörpers zur Entstehung gelangt. Vorzugsweise nur um die Gliederung des letzteren kann es sich an dieser Stelle handeln; die Bedeutung des ersteren beruht wesentlich in der Uebertragung von Kräften aus der Wirtschaft des einen in die des andern Kommunalkörpers. Es sind hier in Betreff jenes letzteren die nachstehenden Unterscheidungen von Wichtigkeit.

§ 64. 1. Personal- (Besoldungs-) und Sachbedarf. Der Personalbedarf begreift denjenigen Aufwand in sich, welchen die Unterhaltung des in Aemtern der kommunalen Verwaltung thätigen Personals erfordert; es setzt derselbe also ein durch Amtsverhältnisse mit der Korporation dauernd verbundenes Personal voraus. Die Kosten, welche die Remunerierung einzelner Arbeitsleistungen erfordert, werden dem Sachbedarf zugerechnet, welcher den übrigen Bedarf umfaßt. Von ihm unterscheidet sich der Personalbedarf qualitativ in manchen wichtigen Stücken. Während beim Sachbedarf in der Herstellung der einzelnen Leistungen das Interesse der Gemeindeverwaltung regelmäßig seine Erledigung erhält, charakterisiert der Personalbedarf sich dadurch, daß dem Interesse an der

Leistung im Einzelnen das Interesse an der Erhaltung des Verhältnisses zu den Personen (Amtsträgern) hinzutritt, eines Verhältnisses, das in der Kommunalverwaltung ähnlich wie in der Staatsverwaltung regelmäßig auf längere Zeiträume berechnet und mit Rücksicht auf die wichtigen Existenzfragen, die sich für die Beteiligten an das Verhältnis knüpfen, häufig durch Rechtsnormen als ein dauerndes geschützt ist. Im Einzelnen hängt die Ausdehnung des Besoldungsbedarfs teils davon ab, welche Ausdehnung den ehrenamtlichen Besorgungen gegeben ist und wie sich hiernach das Gebiet für die Verwendung besoldeter Beamten bemißt, teils davon, wie das Verhältnis zu den Trägern besoldeter Aemter von den einzelnen Gesetzgebungen bezw. Verwaltungen gefaßt wird.

An die Stelle der Gebührenerhebung, wie solche in den vergangenen Jahrhunderten im Verein mit dem Genuß gewisser Naturalprästationen — Wohnung, Holz, Licht, Garten- und Feldnutzung — einen wesentlichen Teil der den Amtsträgern gewährten Vergütungen zu bilden pflegte, ist auch bezüglich der in der Kommunalverwaltung, soweit es sich nicht um ehrenamtliche Verwendungen handelt, immer mehr der Bezug fester Besoldungen in Geld getreten. Immerhin fehlt es nicht an Anklängen an den früheren Zustand: so weist noch das Gemeindegesetz für den Kanton Zürich die Gemeindebeamten in erster Linie auf Gebühren für die vollzogenen Amtshandlungen an, doch sind die Gemeinden befugt, an Stelle dieser Einnahmen den Gemeindebeamten feste Besoldungen auszusetzen und statt dessen die Gebühren zur Gemeindekasse einziehen zu lassen, nur muß in diesem Falle der Betrag der Besoldung ein dem Durchschnittsertrag der Gebühren mindestens gleicher sein (Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875 Art. 157 ff., 166).

Aber auch soweit feste Besoldungen gewährt werden, erhebt sich die der formellen Regelung der diesbezüglichen Rechtsansprüche der in der Kommunalverwaltung thätigen Kräfte, insbesondere der subalternen und technischen Beamten, zu Grunde liegende Auffassung in England, Frankreich, Italien und Oesterreich doch nur wenig über die Analogie der Dienstmiete. Thatsächlich ist in England reichliche Remunerierung und dauernde Belassung in der Funktion sehr allgemein, während für Frankreich und soweit bekannt auch für Italien niedrige Besoldung und geringe Stabilität der Stellung charakteristisch sind. Noch mehr stellt in der Schweiz und vor allem in Amerika die Behandlung der Besoldung sich auf den Boden ihrer Auffassung als einer für gewisse ausgeführte Leistungen nach Maßgabe des Werthes derselben zu gewährenden Vergütung. Die holländische und belgische Gesetzgebung tragen diese Auffassung selbst in die betreffs der Remunerierung der höheren Beamten vorgezeichneten Grundsätze hinein, indem in beiden Ländern die Mitglieder der Provinzialdeputationen ihr Gehalt nur zur Hälfte als feste Besoldung beziehen; die andere Hälfte wird zu einem Fond vereinigt, an welchem die Mitgabe der Zahl der Sitzungen, an denen sie Teil genommen, partizipieren. Das Gleiche gilt in Holland von den Mitgliedern des Gemeindevorstandes (Schöffen). In Belgien kann von dem Gehalt des Bürgermeisters und der Schöffen ein Teil ausgesondert werden, um einen Fond zu bilden, aus dem die Betreffenden nach dem Verhältnis ihrer Teilnahme an den Sitzungen Remuneration beziehen. (Belgisches Provinzialgesetz vom 30. April 1836 Art. 105, Kommunalgesetz vom 30. Mai 1836 Art. 1803; Niederländisches Provinzialgesetz vom 6. Juli 1850 Art. 62, Kommunalgesetz vom 29. Juni 1865 Art. 94). Jene Analogie der Dienstmiete hat zur Konsequenz, daß die Besoldung mit dem Aufhören des Amtes ihr Ende erreicht und Pensionsansprüche nicht stattfinden; die Gewährung von Pensionen ist denn auch in der Schweiz und in Amerika ungebräuchlich, während in Italien[21]) lediglich eine Bewilligung von Fall zu Fall für zulässig erachtet wird. In Frankreich pflegt der Einkauf in Pensionskassen für eine Privatangelegenheit der Bediensteten zu gelten. Als ein Fortschritt ist es zu bezeichnen, daß das belgische Provinzialgesetz (Art. 69 Z. 14) die Pensionen der früheren Provinzialbeamten unter die obligatorischen Ausgaben der Provinzen eingestellt hat. Viel vollständiger sind in Deutschland die Konsequenzen, zu denen das Erfordernis einer würdigen und gesicherten Stellung des Berufsbeamtentums im Staatsdienst schon früher geführt hatte, im Laufe der Zeit auch für einen großen Teil des in den kommunalen Verwaltungen verwendeten höheren, technischen und Subalternbeamten-Personals gezogen worden. Nahezu allgemein ist das Amtsverhältnis ein dauerndes, die beliebige Entlaßbarkeit ausgeschlossen, die Sicherstellung der Existenz des Beamten und seiner Familie auf Einräumung von Pensionsansprüchen für den Fall unverschuldeter Dienstunfähigkeit, in einzelnen größeren Kommunalverwaltungen sogar von Ansprüchen auf Versorgung bezw. Unterstützung von Witwen und Waisen ausgedehnt. Die Mehrausgaben, welche sich für die Kommunalverbände aus diesem System ergeben, finden in höheren Leistungen und vertrauensvollerer Hingabe an den Beruf ein reichliches Aequivalent.

Der Sachbedarf umfaßt den Geldaufwand, welchen die Beschaffung der einzelnen

21) Eine gesetzliche Regelung der Pensionsansprüche der Kommunalbeamten, wiewohl wiederholt bei Beratung des Kommunal- und Provinzialgesetzes warm empfohlen, ist bisher nicht zu Stande gekommen. Magni, Commentario zu Art. 111, Num. 8 ff. (S. 557).

zur Durchführung der Aufgaben der Verwaltung nötigen Arbeitsleistungen und Sachgüter erfordert. Diese sind entweder bloße Verbrauchsgüter oder Grundstücke und Kapitalien. Der Bedarf für die Beschaffung der den letzteren beiden Klassen angehörigen Objekte unterscheidet sich von dem für die Beschaffung der Verbrauchsgüter dadurch, daß an Stelle des aufzuwendenden Geldbetrages ein den Wert des letzteren repräsentierendes Objekt dem Vermögen der Gemeinde hinzutritt, das entweder individuell dauernder Natur ist, oder in der Güterproduktion, der es dienen soll, sich wieder ersetzt, Voraussetzungen, die eine besondere Behandlung gerade dieses Bedarfs in Bezug auf seine Deckung gestatten und bedingen. Am eminentesten ist die Eigenschaft der Dauer eine Besonderheit der Immobiliarobjekte und der in materielle Verbindung mit denselben gebrachten (Anlage-) Kapitalien eigen; der für Erwerbung dieser Objekte erforderliche Geldbetrag läßt sich unter der Bezeichnung des Immobiliarbedarfs zusammenfassen. Einen wichtigen Teil des letzteren bildet der Bedarf für Bauten.

§ 65. 2. Bedarf für Erwerbszwecke und für administrative Zwecke i. e. S.: Erwerbs- und administrativer Aufwand. Sowohl die im Wege der Privatwirtschaft wie die im Wege der Anwendung öffentlicher Rechte seitens der Kommunalkörper erfolgende Gewinnung von Sachgütern (Geld) erfordert regelmäßig die Aufwendung von Kosten; es gehören hierher die Kosten der Erhaltung und Bewirtschaftung der im Eigentum des Kommunalverbandes befindlichen Realobjekte, die Betriebskosten bei von ihm unternommenen gewerblichen Unternehmungen, die Erhebungs- und Exekutionskosten bei Gebühren und Steuern. Die Aussonderung dieser Aufwendungen teils im Allgemeinen gegenüber den sonstigen Ausgaben der kommunalen Verwaltungen, teils für jeden der einzelnen bezüglichen Erwerbszwecke ist von Wichtigkeit, weil zu den Voraussetzungen der wirtschaftlichen Rechtfertigung des bezüglichen Gütererwerbes auch die Verhältnismäßigkeit der auf den Erwerb verwendeten Kosten gehört. Die Forderung einer Verhältnismäßigkeit in diesem Sinn fällt bei Aufwendungen für Zwecke, welche ihrer selbst wegen und nicht wegen des zu erweiternden finanziellen Ertrages erstrebt werden (administrative Zwecke i. e. S.) naturgemäß fort. Derartige Aufwendungen für administrative Zwecke i. e. S. werden noch nicht dadurch zu Erwerbsaufwendungen, daß zeitweise bei ihnen der Ertrag die Aufwendungen übersteigt. Die in neuerer Zeit bei Aufstellung städtischer Haushaltsetats häufiger werdende Sonderung der einzelnen Verwaltungen in Ueberschuß- und Zuschußverwaltungen deckt sich daher mit der erwähnten Einteilung nicht.

§ 66. 3. Allgemeiner Verwaltungs- und Specialbedarf. Die Aufwendungen sondern sich in solche, welche durch die Existenz des Kommunalkörpers und die Erhaltung seiner Organisation, Verwaltung und Rechte, durch die Förderung des kommunalen Lebens überhaupt bedingt werden, und in solche, welche zu einzelnen von der Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben in einer Beziehung stehen. Ersterer Art ist alles das, was für die obere Leitung der Verwaltung an Besoldung der zu diesem Behuf erforderlichen Kräfte, für die Herstellung und Instandhaltung der dazu nötigen Einrichtungen, für die Geltendmachung der Rechte, der allgemeinen Interessen sowie des politischen Einflusses und für die Repräsentation der Korporation als solche auszugeben ist. Letzterer Art ist dasjenige, was durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben, mögen dieselben zum Kreise der Aufgaben oder zu denen der allgemeinen Sonderaufgaben gehören, in Anspruch genommen wird. In diesem Sinne läßt sich von einem Polizei-, Schul-, Armenaufwande, von einem Aufwande für die Sicherung der städtischen Verkehrs- und Gesundheitsinteressen sprechen.

Allerdings wird sich lediglich vom Prinzip aus zu einer scharfen Trennung zwischen beiden Kategorien des Bedarfs nicht überall gelangen lassen, da zahlreiche Aufwendungen ihre Beziehung sowohl zur allgemeinen korporativen Selbsterhaltung wie zur Verfolgung

der besonderen Verwaltungszwecke haben. Es muß daher die positive Bestimmung hier präzisierend eingreifen. Eine besondere Wichtigkeit erhält diese Präzisierung in dem Falle, daß bezüglich der Tragung des Aufwandes in dem einen oder anderen Verwaltungszweige dem betreffenden Kommunalkörper noch andere Pflichtige (Private, Stiftungen, andere Kommunalkörper, der Staat) in einem durch Quoten des Gesamtbedarfs oder des Gesamtaufwands bestimmten Verhältnisse zu konkurrieren haben. Hier ist die Art der Berechnung und Abgrenzung des Specialbedarfs eine wesentliche Grundlage für die Bestimmung der Beitragspflicht, aus welchem Grunde sie einer positiven, besonders eingehenden Regelung bedarf. Im Uebrigen hat die Sonderung des Bedarfes nach den einzelnen Verwaltungszweigen zwar an sich in der Hauptsache einen nur informatorischen Wert, sie kann jedoch dadurch, daß jene Specialisierung der Gruppierung des Budgets zum Grunde gelegt wird, auch für die Vollmachtsverhältnisse der kommunalen Organe eine wesentliche Bedeutung gewinnen.

Die Scheidung zwischen allgemeinem und Specialbedarf ist insofern eine relative, als dasjenige, was bei Inbetrachtnahme lediglich eines Verwaltungsgebiets sich als allgemeiner Bedarf darstellt, bei Erweiterung der Sphäre, für welche die Sonderung vorgenommen wird, sich als Specialbedarf charakterisieren kann; im Vorstehenden sind die Kriterien für eine auf den gesamten Verwaltungsbereich des Kommunalkörpers sich erstreckende Scheidung gesucht worden. Für eine Scheidung in obigem Sinne ist die von Mischler — a. a. O. S. 167 ff. — vorgeschlagene Einteilung in Einheits- und Einigungsbedarf nur eine neue Benennung, die wegen der Mißverständnisse, zu denen die genannten Ausdrücke Anlaß geben können, nicht zu empfehlen ist.

IV. Einnahmen und Einnahmequellen.

§ 67. Die Einnahmen können zunächst in solche geschieden werden, welche den Kommunalkörpern eine absolute Vermögensvermehrung zuführen, und in solche, bei welchen einer eintretenden Vermögensvermehrung ein adäquater Vermögensverlust gegenüber steht. Letzterer Art sind die durch Veräußerung von Teilen des Gemeindevermögens, sowie die durch Kontrahierung von Anlehen erzielten Einnahmen. Die ersteren bezeichnen wir, nach dem Vorgange Dessary's, als reelle Einnahmen, die letzteren als onerose Einnahmen. Nur mit den reellen Einnahmen beschäftigt sich dieser Abschnitt. Sie zerfallen wieder in eigene Einnahmen (§ 68—101) und in Zuschüsse (§ 101—105), je nachdem die Einnahmen innerhalb der eigenen Wirtschaft des Kommunalkörpers, sei es im Bereich seiner privatrechtlichen, sei es seiner öffentlich-rechtlichen Sphäre, zur Entstehung gelangen, oder aber darauf beruhen, daß in diese Wirtschaft vermöge öffentlich-rechtlicher Regelung Kräfte aus der Wirtschaft anderer Kommunalkörper bezw. des Staats übertragen werden.

1. Eigene Einnahmen.

1. Die eigenen Einnahmen im Allgemeinen.

§ 68. Wie in der Wirtschaft des Staats, so vereinigt auch in der der Kommunalkörper sich ein privatwirtschaftliches und ein gemeinwirtschaftliches Element. Das erstere steht im Allgemeinen unter den Gesichtspunkten, die für die private Erwerbsthätigkeit maßgebend sind, wiewohl diese Gesichtspunkte durch die Eigenschaft der Kommunalkörper als öffentlicher Korporationen und durch den Inhalt ihres Aufgabenkreises sich mannigfach modifizieren. Die Form, in der das Element dieser privatwirtschaftlichen Thätigkeit zum Ausdruck gelangt, ist die der Ausübung privater Rechte, die jedoch ebenfalls nach dem Subjekt, das Träger derselben ist, Abwandlungen unterliegen können. Im Gegensatz dazu beruht das gemeinwirtschaftliche Element auf der Durchführung der den Kommunalkörpern zur Sicherstellung ihrer öffentlichen Aufgaben eingeräumten Zwangsrechte; es wird durch Gesichtspunkte dieses öffentlichen Berufs der Kommunalkörper beherrscht. Je nachdem die Ein-

nahmen in der Bethätigung des einen oder des anderen jener beiden Elemente erzielt werden, sind privatwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Einnahmen zu scheiden[22]). In dem Verhältnis, in dem die Einnahme der Kommunalkörper sich aus dem einen bezw. dem andern Element zusammensetzt, zeigt sich zunächst ein sehr erheblicher Unterschied zwischen den Ortsgemeinden einerseits und den Kommunalverbänden höherer Ordnung anderseits: während die Finanzwirtschaft der letzteren fast ausschließlich auf gemeinwirtschaftliche Einnahmen angewiesen ist, nehmen in der Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden die privatwirtschaftlichen Einnahmen einen — je nach der Lage der geschichtlichen Entwicklung mehr oder minder — erheblichen Umfang ein. Es beruht dies größtenteils darauf, daß in letzteren sich die alte Rechtsgemeinschaft der Gemeindegenossen häufig fortsetzt: je mehr in dieser Beziehung die Kontinuität erhalten geblieben, desto größer pflegt der Anteil zu sein, welcher dem ursprünglichen Gemeindevermögen erhalten geblieben ist. Dagegen tritt bei den Kommunalkörpern höherer Ordnung der Charakter von ausschließlich oder nahezu ausschließlich für administrative Aufgaben gebildeten Verbänden in den Vordergrund.

2. Privatwirtschaftliche Einnahmen.

1. Die Hauptformen im Allgemeinen.

§ 69. Von den drei Hauptelementen der Privatwirtschaft: Nutzbarmachung des Grundeigentums, Gewerbebetrieb, Verwertung der Kapitalnutzung tritt das letztere in der Wirtschaft der Gemeinden völlig zurück. Der Besitz eines im Wege der Kreditwährung nutzbar zu machenden Kapitalvermögens ist bei den Gemeinden nur wenig verbreitet; wo er vorhanden, pflegt er der vorübergehenden Kapitalansammlung für einzelne Ausgabe- oder Versicherungszwecke zu dienen. Häufiger ist diese Art der Vermögensanlage bei Stiftungsfonds, welche sich unter der Verwaltung der Gemeindebehörden befinden. Weit vorwaltend ist dagegen der Betrieb und die Nutzbarmachung von immobiliarem Gemeindevermögen; sie pflegt indessen für ländliche und städtische Gemeinden verschiedene Formen anzunehmen. Während in ländlichen Gemeinden in der Regel ein großer Teil des immobiliaren Gemeindeeigentums der individuellen Nutzung der Gemeindegenossen überlassen zu werden pflegt, in welchem Falle die Einnahme der Gemeinden sich auf die von den Gemeindegenossen für die Nutzung etwa zu entrichtenden Aequivalente beschränkt, bildet in Städten die Bewirtschaftung des nutzbaren Gemeindeeigentums für gemeinsame Rechnung die Regel; während ferner in ländlichen Gemeinden das dem öffentlichen Gebrauche gewidmete Gemeindeeigentum meist keine Einnahme gewährt, pflegt dasselbe in Städten dadurch, daß es gegen Entgelt Privaten für einzelne Zwecke zur Benützung überlassen wird, einen Ertrag abzuwerfen. Gewerbliche Unternehmungen der ländlichen Gemeinden kommen nur selten vor, häufig sind dieselben dagegen in großen Städten, wo sie der Sicherstellung des Bedarfs der Einnahmen an einzelnen, unentbehrlichen bezw. wichtigen Konsumartikeln zu dienen pflegen. Als die vorwaltenden der hierher gehörigen Einnahmequellen werden daher die Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens und der Gewerbebetrieb der Gemeinden zu behandeln sein.

22) Verkannt wird bei dieser Einteilung nicht, daß manche ihrer Form nach privatwirtschaftliche Einnahmen vermöge des Inhalts und der Wirkung, die sie in der Anwendung erlangen, nicht selten in das gemeinwirtschaftliche Gebiet hinübergreifen, wie denn beispielsweise (s. unten § 75) rechtliche oder natürliche Monopole den Effekt der Besteuerung haben können. Es genügt, sich solcher Verschiebungen durch die praktische Gestaltung der Einrichtungen, welche niemals allein unter dem ausschließlichen Einfluß der Begriffsentwickelung steht, bewußt zu sein, um zu verhüten, daß aus jener Einteilung sachlich unrichtige Schlüsse gezogen werden.

2. Die Nutzbarmachung des Immobiliarvermögens.

v. Miaskowsky, Die schweizerische Allmand in ihrer geschichtlichen Entwickelung vom VIII. Jahrhundert bis zur Gegenwart (Schmollers F. Bd. III. Heft 4). 1879. Passez, Les portions menagères et communales en France. Revue gén. d'admin. 1888, II. S. 257 ff. 394 ff.

§ 70. 1) Im Allgemeinen. Von den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts ist die Nutzung des kommunalen Grundeigentums die ursprünglichste. Die älteren Kulturstufen charakterisiert fast überall ein gemeinsames Eigentum der Gemeindegenossen an der Feldflur; erst allmählich ist aus der zum Behuf der Bebauung vorgenommenen Teilung ein Nutzungs- und demnächst Eigentumsrecht der Einzelnen hervorgegangen, mit dessen wachsender Ausdehnung das Eigentum der Gesamtheit eine immer größere Einschränkung erfuhr; dennoch bestehen, wenn auch in überaus ungleicher Verteilung mannigfache häufig durch Neuerwerbungen vermehrte Reste des letzteren fort. Jene Ungleichmäßigkeit ist teils auf die Verschiedenheit der Wirtschaftsführung in den einzelnen Gemeinden und der Ereignisse, welche auf dieselbe influieren, teils auf die verschiedene Stellung, welche die Gesetzgebung zur Individualisierung des Eigentums einnahm, zurückzuführen. Wenn auch seit dem Aufkommen der von den Physiokraten bezw. von Adam Smith ausgegangenen volkswirtschaftlichen Lehre die Tendenz einer Begünstigung der Umwandlung in privates Eigentum der Gemeindegenossen die vorwiegende gewesen ist, so hat doch je nach den besonderen Auffassungen, welche bei den Faktoren der Legislation obwalteten, die Durchführung mehr oder minder erhebliche Einschränkungen erfahren. Am allgemeinsten ist der Wald von jener Umwandlung ausgeschlossen geblieben, wogegen das gemeinsame Weide- und Ackerland vielfach — wie in den östlichen Provinzen Preußens nahezu ganz — in Privateigentum übergegangen ist; anderwärts wie im südwestlichen Deutschland, in Frankreich und vor Allem in der Schweiz sind noch Almendgüter, d. h. im Eigentum der Gemeinde, aber in der Nutzung der Gemeindegenossen befindliche nutzbare Grundstücke, welche neben Forstland auch Weide und Ackerland in sich begreifen, in erheblicher Ausdehnung vorhanden. Diesen Almendgütern steht das aus der Nutzungsgemeinschaft ausgesonderte Privateigentum der Gemeinde — Kämmereivermögen — gegenüber. Es begreift dies, soweit Immobiliarvermögen in Frage kommt, diejenigen der Gemeinde gehörigen Liegenschaften in sich, deren Nutzung bezw. Verwertung im Interesse der kommunalen Korporationen erfolgt; sie bestehen vorwiegend aus Wald, in einzelnen Fällen — namentlich befinden sich die Städte hier und da im Besitz derartigen mitunter umfangreichen Privateigentums — aber auch aus Ackergütern und damit zusammenhängenden gewerblichen Anlagen, sodann aber auch aus nutzbaren Gebäuden. Von beiden Arten des nutzbaren Privateigentums der Gemeinden unterscheidet sich das dem öffentlichen Gebrauche bezw. Verwaltungszwecken dienende Immobiliareigentum derselben, als öffentliche Straßen, Plätze, Brücken, Wasserläufe, Promenaden, für den öffentlichen Dienst bestimmte Gebäude ꝛc. Wiewohl dasselbe nicht in erster Linie der finanziellen Nutzbarmachung gewidmet ist, so schließt doch seine administrative Zweckbestimmung andererseits eine mit der Art seiner Verwendung vereinbarte Nutzungsverwertung nicht aus; unter den Einnahmequellen des Gemeindehaushalts kommen daher auch die aus ihm gezogenen Nutzungen in Betracht.

An einer Statistik des nutzbaren Gemeindeeigentums fehlt es noch vielfach. In Belgien ergab die Aufnahme von 1875 eine Gesamtfläche an kommunalem Grundeigentum von 299618,89 Hektar gegen einen Gesamtflächeninhalt des Staatsgebiets von 2945516,30 Hektar [23]). In Frankreich belief sich im Jahre 1877 der Flächengehalt der nutzbaren Gemeindeländereien auf 4316510 Hekt. (gegen einen Flächeninhalt des Staatsgebiets von 52857199 Hekt.), wovon auf Waldungen 2058707, auf sonstige, nutzbare und einen Ertrag ab-

23) Situation financière des communes en 1865 et en 1875.

werfende Ländereien 1620503, auf an und für sich nutzbare, aber zur Zeit einen Ertrag nicht abwerfende Ländereien 637100 Hekt. entfielen [24]). Eine eingehende Statistik der Gemeindegüter besitzt der Kanton Bern. Nach dem Bestande vom 31. Dezember 1885 bezifferte sich der Wert derselben auf 174404597 Fr., wovon 14859999 auf Kirchengut, 44271230 auf allgemeines Ortsgut, 18668648 auf Schulgut, 82299632 auf Bürgergut und 27681027 auf Armengut entfielen [25]). Die preußische Finanzstatistik hat sich bei der Aufnahme für 1876 darauf beschränkt, bezüglich der Städte mit mehr als 10000 Einwohnern Fläche und Wert der im Eigentum der Gemeinden befindlichen Forsten und sonstigen Grundstücke zu erheben; es fehlt hier jedoch eine Aufrechnung der Zahlen [26]); eine Scheidung zwischen den in der allgemeinen Benutzung befindlichen bezw. Verwaltungszwecken dienenden Grundstücken und den Kämmereigütern wird nicht gemacht. Im Deutschen Reiche ist mit der Berufszählung vom 14. Juni 1895 eine Statistik des Gemeindeeigentums verbunden worden; inwieweit dieselbe brauchbare Ziffern liefern wird, entzieht sich bis jetzt der Beurteilung. Die Italienische Statistik für das Jahr 1882 beschränkt sich auf die Specialisierung des Grundvermögens der Provinzialhauptstädte und Provinzen (s. u.).

In der Form des Kämmereiguts hat der kommunale Grundbesitz, soweit ein solcher vorhanden, sich hauptsächlich in den Städten erhalten, da hier die Ausbildung der Geldwirtschaft und die Besonderheit der Erwerbsverhältnisse die unmittelbare Nutzung durch die Einwohner erschwerten; auch in England sind es vorzugsweise die größeren Städte, die ein umfangreiches Kämmereivermögen besitzen [27]). Im Gegensatz hiezu ist auf dem Lande wie bemerkt bei Weide und Ackerland die Almende die vorherrschende Form des Grundbesitzes; bei Weiden pflegen wenigstens umfassende Servituten zu Gunsten der Gemeindegenossen zu bestehen. — Sehr verschieden ist die Stellung, welche je nach den verschiedenen Zeitperioden und in den verschiedenen Ländern die Gesetzgebung zur Frage der Erhaltung der Almenden eingenommen hat. Am ausgeprägtesten ist in dieser Beziehung der Gegensatz zwischen Frankreich und den östlichen Provinzen Preußens. Während hier infolge der Grundsätze, welche für die Gemeinheitsteilung seit dem Gesetz vom 21. Juni 1821 maßgebend waren, das der gemeinsamen Nutzung unterliegende Grundeigentum der Gemeinde auf das geringste Maß reduziert worden ist, gilt in Frankreich nach Maßgabe der in Abänderung der Freigebung der Teilung, wie sie abgesehen von den Waldungen durch das Gesetz vom 17. August 1792 und vom Juni 1793 ausgesprochen worden war, durch das Gesetz vom 9. vent. XII ergangenen Verbotsbestimmung das Gemeindeland im Prinzip für unveräußerlich; nur für einzelne Fälle — namentlich behufs der Inkultursetzung von wüsten Ländereien zu Assanierungszwecken — sind Erleichterungen zugelassen worden. Gesetze vom 29. Juli 1857 und 28. Juli 1860 [28]).

§ 71. **Kämmereigüter.** Ihre Stellung im Gemeindehaushalte ist diejenige, welche die Domänen im Staatshaushalte einnehmen. Im Allgemeinen ist ebenso die rechtliche Verfügung über dieselben wie die Regelung der Bewirtschaftung den Gemeindeorganen überlassen, deren Beschlußfassung jedoch, was wichtigere rechtliche Dispositionen, insbesondere Veräußerungen, Verpfändungen auf längere Zeiträume anlangt, der Genehmigung der Staatsbehörden bezw. Kommunalkörper höherer Ordnung oder der mit diesen in organischem Zusammenhange stehenden Selbstverwaltungsorgane zu unterliegen pflegt. Je ausgedehnter der Besitz, desto mehr nähern in der Regel die Formen der Bewirtschaftung sich den für die Staatsdomänen bestehenden; bei Landgütern ist demgemäß Verpachtung die Regel. Gleiches pflegt von solchen gewerblichen Anlagen, welche Zubehör landwirtschaftlicher Betriebe sind, als Kalkbrüche, Kalköfen, Ziegeleien ꝛc., zu gelten.

§ 72. **Besonderes Verhältnis der Forsten** [29]). Eine exceptionelle Stellung nehmen die im Kommunalbesitz befindlichen Forsten ein. Die wichtigen öffentlichen Interessen, welche bei der Erhaltung der Gemeindewaldungen beteiligt sind, haben hier fast überall zu einer beträchtlichen Ausdehnung der Einwirkung des Staates geführt. Nicht nur ist der Kreis derjenigen rechtlichen und faktischen Dispositionen, welche der Genehmigung des Staats unterliegen, — es pflegt solcher namentlich auch die Fälle der Veränderung der Nutzungs-

---

24) Rapport sur la situation financière des communes en 1877. S. 162.

25) Vgl. Mühlemann in der Zeitschrift für schweizerische Statistik. Jahrgang 1887. S. 320 ff.

26) Vgl. Herrfurth's Beiträge zur Finanzstatistik. VI. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des preußischen statistischen Büreaus. S. 72 ff.

27) Leroy-Beaulieu, L'administration locale. S. 334.

28) Saint Lager, De l'avenir des biens communaux en France, Revue générale d'administration. Jahrg. 1882. S. 52. S. 145 ff. und Passez, a. a. O.

29) Vgl. dar. auch im Hdb. Band II, 1, Abh. XVII S. 311 ff.

art, der außerordentlichen Nutzung als Extrahiebe ꝛc. einzuschließen — ein weit größerer, sondern es unterliegt auch im Allgemeinen die Regelung des Betriebes, für welchen die Bewirtschaftung in Regie die allgemein übliche Form ist, erheblichen, aus der Aufsichtsbefugnis des Staats hergeleiteten Beschränkungen, wo nicht einer positiven Einwirkung des letzteren, welche vor Allem die Nachhaltigkeit der Nutzungen zu sichern bezweckt. Die Formen, in denen dies erreicht wird, sind allerdings nach Lage der positiven Gesetzgebungen überaus verschiedene: die höchste Potenzierung des Staatseinflusses enthält die Unterordnung des Betriebs der Kommunalforsten unter die Leitung der Staatsforstbehörden. Wenn eine solche Einrichtung auch zur Erzielung einer Vereinfachung der Verwaltung und einer Ersparung von Kosten beitragen kann, so enthält dieselbe doch auch andererseits die Gefahr, daß das Schema der Staatsforstverwaltung zu einseitig angewendet werde und daß die Wechselbeziehung zwischen der Verwaltung der Forsten und der Führung des Gemeindehaushalts zu sehr in den Hintergrund trete. Die finanziellen Anforderungen an die kommunale Forstverwaltung sind wesentlich schon aus dem Grunde erheblich abweichende, weil es sich hier um die Sicherstellung einer Periodizität der Leistungen in einem räumlich weit engeren Kreise handelt. Auch hat die kommunale Forstwirtschaft ihre Einrichtungen in einer Weise zu treffen, welche der Ausübung der Forstberechtigungen der Gemeindegenossen den Anschluß gestattet.

Die französische Gesetzgebung unterstellt den durch den Code forestier vom 31. Juli 1827 festgestellten Betriebsvorschriften die Forsten der Gemeinden und Institute, insoweit sie einer ordnungsmäßigen Bewirtschaftung fähig sind; eine besonders charakteristische Besonderheit des für die kommunalen Forsten vorgeschriebenen Betriebs besteht darin, daß von der periodischen Nutzung ein Viertel (das sog. quart en reserve) ausgeschlossen wird, um bei vorkommenden außerordentlichen Finanzbedürfnissen der Gemeinden zu außerordentlichen Nutzungen herangezogen zu werden. Jeder Extrahieb unterliegt der Genehmigung des Staatsoberhaupts. Der Forstschutz in den Gemeindewaldungen wird nur in unterster Instanz meist durch besondere Gemeindeförster gehandhabt; im Uebrigen wird der Betrieb lediglich von den Organen der Staatsforstverwaltung geleitet. Code forestier Art. 90 ff.[30]). Von den 2 058 707 Hekt. Gemeindeforsten, die Frankreich im Jahr 1877 besaß, waren 1 835 532 dem regime forestier unterstellt[31]). In Italien können Gemeindewaldungen nur aus Gründen der öffentlichen Gesundheit Betriebsbeschränkungen unterstellt werden. (Gesetz vom 20. Juni 1877 und Reglement vom 10. Februar 1878.) In Preußen war den Regierungen zur Pflicht gemacht, zur Veräußerung von Gemeindeforstgrundstücken die Genehmigung in der Regel zu versagen, auch die teilweise oder völlige Ausholzung von Gemeindeforsten und deren Verwandlung in Acker, Wiese oder Weide nur dann zu genehmigen, wenn davon überwiegende dauernde Vorteile mit Gewißheit zu erwarten seien. Eine intensivere Einwirkung der Staatsverwaltung auf den Betrieb der Gemeindeforsten fand in den Provinzen Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz statt, indem hier die Feststellung des Wirtschaftsplans und außerordentlicher Holzschläge und Stockungen an die Genehmigung der Regierungen gebunden war. Erst durch das Gesetz vom 14. August 1876 ist das Erfordernis eines von dem Regierungspräsidenten genehmigten Betriebsplans für sämtliche östliche Provinzen hinsichtlich der Forsten der Gemeinden und Institute festgesetzt worden; auch Abweichungen vom Betriebsplane sind in derselben Weise zu genehmigen; der Betriebsplan soll einesteils den Anforderungen der Nachhaltigkeit der Wirtschaft, anderenteils den Wünschen und Bedürfnissen der Beteiligten thunlichst Rechnung tragen (§ 3 daselbst). In Bayern ist eine Teilung der Gemeindewaldungen nur zum Behuf der nach den Forstgesetzen zulässigen Stockung zulässig; diese ist nur dann zu gestatten, wenn die auszustockende Fläche zu einer besseren Benützung, insbesondere für Feld-, Garten-, Wein- und Wiesenbau unzweifelhaft geeignet und das Fortbestehen des Waldes nicht zum Schutze gegen Naturereignisse notwendig ist, auch die Forstberechtigten in die Stockung gewilligt haben. — Auch die Gesetzgebung der Schweizer Kantone hat im Allgemeinen den Betrieb der Gemeindewaldung einer intensiven Aufsicht bezw. Leitung seitens der Staatsorgane unterstellt; s. beispielsweise Züricher Gesetz vom 27. Dezember 1860.

Bestand der Gemeindeforsten im Deutschen Reich[32]). Im Deutschen Reich sind mit den Ermittlungen der landwirtschaftlichen Bodenbenützung in den Jahren 1883 und 1893 auch forststatistische Erhebungen über die Bestandes- und Besitzarten der Forsten verbunden worden. Hienach ergiebt sich ein Bestand an Gemeindeforsten für das Jahr 1883 von 2 109 913 Hektar, für 1893 von 2 180 584 Hektar, somit haben die Gemeindeforsten von 1883 bis 1893 um

30) Block, Dict. de l'adm. franc. s. c. forêts, Chap. VI.

31) Rapport sur la situation financière et materielle des communes en 1877 S. 162.

32) Vierteljahrshefte der Statistik des Deutschen Reichs. 1894. IV. S. 182.

70 671 Hektar zugenommen — ein Beweis, daß den Gemeinden vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus die Erhaltung und Vermehrung ihres Waldeigentums wünschenswert erscheint. Von der Gesamtforstfläche betragen die Gemeindewaldungen im Jahre 1893 15,6 Proz. Dieser Prozentsatz ist in den einzelnen deutschen Staaten ein sehr verschiedener; nach der Aufnahme von 1893 beträgt der Gemeindewaldbesitz

in	Hektar	Proz. der gesamten Forstfläche	in	Hektar	Proz. der gesamten Forstfläche
Preußen	1 025 525	12,5	Lothringen	44 082	26,9
Bayern	316 752	12,6	Mecklenburg-Schwerin	21 323	9,4
Sachsen	21 861	5,6	Sachsen-Weimar	15 163	16,3
Württemberg	177 211	29,5	Oldenburg	7 137	10,5
Baden	254 570	45,0	Sachsen-Meiningen	23 367	22,6
Hessen	87 308	36,3	Sachsen-Koburg-Gotha	6 635	11,3
Elsaß	154 412	55,4	Waldeck	9 684	22,5

§ 73. Almendgüter. Da wo die Gemeindegüter sich in der Benützung der Gemeindegenossen befinden, ist doch die Nutzung durch letztere nicht überall eine unentgeltliche, wenn auch die von ihnen zu entrichtende Gegenleistung in der Regel kein volles d. h. kein dem Ertragswert der Nutzung entsprechendes Aequivalent bildet, hinter dem Betrage des letzteren vielmehr meist beträchtlich zurückbleibt. Für diese Gegenleistung besteht eine doppelte Form: entweder erfolgt sie in Gestalt einer jährlichen Geldzahlung, von deren Berichtigung die Teilnahme an der Nutzung abhängig ist, oder in Gestalt einer einmal beim Eintritt in die Nutzung zu entrichtenden Einkaufssumme. Nur im Haushalt ländlicher Gemeinden bilden derartige Zahlungen hin und wieder ein einigermaßen nennenswertes Element.

In Frankreich ist die Zahlung eines jährlichen Betrags, im südwestlichen Deutschland die einmalige Einkaufssumme das Vorwaltende [33]). In Preußen kommen beide Formen vor [34]). In der Schweiz sind die Auflagen für den Almandgenuß vielfach aus der Absicht hervorgegangen, denjenigen Nutzungsberechtigten, welche aus Mangel an Viehbesitz ihr Recht nicht oder genügend auszuüben vermochten, eine Ausgleichung zu gewähren [35]).

§ 74. Zu öffentlichen Zwecken bestimmtes Gemeindeeigentum. Dasselbe kann Einnahmen dann abwerfen, wenn es Privatinteressen gegen Entgelt dienstbar machen wird: dies kann entweder gelegentlich und außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung der betreffenden Liegenschaft oder in Erfüllung derselben geschehen. Der erste Fall liegt vor, wenn Straßenterrain vorübergehend zur Lagerung von Waren, Baumaterialien 2c. durch Private benutzt wird oder wenn Gebäude, Baumpflanzungen, Altane, Kellerhälse, Erker, Balkons der an die Straße angrenzenden Grundbesitzer in das Straßenterrain bezw. den über demselben befindlichen Luftraum vorspringen. Die von den bezüglichen Interessenten zu leistenden Entgelte haben hier der Hauptsache nach die Natur des Mietzinses; großenteils erfüllen sie jedoch auch den Zweck der Evidenthaltung des Rechtsverhältnisses, mit Bezug worauf sie sich zugleich als Rekognitionsgebühren charakterisieren. Der zweite Fall ist bei der Benützung von kommunalen Lagerräumen, Entrepots, Märkten, Markthallen und Schlachthäusern durch die Interessenten vorhanden. Auch hier enthält das zu leistende Entgelt in erster Linie einen Mietzins für die Benützung der betreffenden Räumlichkeiten; häufig indessen besteht das, was die Verwaltung gewährt, nicht allein in der Hergabe des Lokals, sondern auch in mannigfaltigen Arbeitsleistungen und Mühwaltungen des mit der Verwaltung der Anstalten betrauten Personals: es gehören hierher die von den Bediensteten der Entrepots, Häfen, Markthallen, Schlachthöfen geleisteten Reinigungs-, Bewachungs-, Aufsichtskontroldienste, Hilfsleistungen 2c. In Anbetracht, daß diese Leistungen regelmäßig auf Veranstaltungen der Verwaltung zurückzuführen sind, tragen daher die Entgelte, insoweit sie eine Vergütung für dieselben enthalten, zugleich den Charakter der Gebühr. Da die Interessenten eine Gelegenheit, sich

33) Block, Dictionn. de l'adm. franc. s. v. organisation communale. No. 220. 221. Bayrische Gemeindeordnung vom 29. April 1869. Art. 22. 27.

34) Vgl. v. Möller, Die Landgemeinden und Gutsherrschaften. 1865. S. 819. Ders., Stadtrecht. S. 236.

35) S. v. Miaskowski, a. a. O. S. 147 ff.

anderer als der im Gemeindeeigentum befindlichen, bezüglichen Anstalten zu bedienen, in der Regel nicht haben, so besteht für die Gemeinden häufig die Möglichkeit, die erhobenen Entgelte über den Mietswert der zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten und den Wert der Arbeitsleistungen hinaus zu steigern: in solchem Fall nähert sich der Effekt dem einer Besteuerung des Handelsverkehrs oder des Konsums. Es ist jedoch eine in der Mehrzahl der Gesetzgebungen wiederkehrende Tendenz, eine derartige in eine Steuererhebung umschlagende Normierung der Tarife möglichst einzuschränken.

Zur Zeit fehlt es noch viel zu sehr an übersichtlichen Veröffentlichungen des auf die vorgedachten Nutzungen und Veranstaltungen sowie auf ihre finanziellen Ergebnisse bezüglichen Materials, um das Eingreifen derselben in die kommunale Finanzwirtschaft genügend übersehen und würdigen zu können. Wie es scheint, sind Formen von Hebungen der erst erwähnten Art in besonders reichhaltiger Weise in Belgien[36]) ausgebildet worden; aber auch die Hebungen der zweiten Art bilden in manchen belgischen Städten wichtige Faktoren des Einnahmebudgets. So entfällt auf Ueberschüsse aus dem Betriebe des öffentlichen Entrepots, der Wasserleitung, des Schlachthauses sowie der Märkte und Markthallen ein sehr erheblicher Teil der Einnahmen der Stadt Brüssel; auch die Stadt Lüttich bezieht aus dem Schlachthause und den Märkten, die Stadt Antwerpen aus den Handelsanstalten nennenswerte Ueberschüsse[37]). Indessen sind in Belgien durch Gesetz vom 31. Juli 1889 die Schlachthausgebühren auf das durch das Aequivalent für die geleisteten Dienste gegebene Maß herabgesetzt worden. Auf Einnahmen der erstgenannten Art weist auch die Italienische Gesetzgebung — Kommunal- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 Art. 147 Z. 5 — die Gemeinden hin. Auf einem die Steigerung dieser Einnahmen zu einem Besteuerungseffekt abwehrenden Standpunkte steht namentlich die Preußische und Niederländische Gesetzgebung. Das Preußische Gesetz vom 26. April 1872 stellt ein Limitum für die Marktstandsgelder auf, welches dieselben in den Schranken bloßer Mietsäquivalente erhalten soll; ebenso soll da, wo Schlachtzwang besteht, die Einnahme an Gebühren für Benützung der Schlachthäuser die Unterhaltungs- und Betriebskosten, sowie 5 Prozent Zinsen und 1 Prozent Amortisation des Anlagekapitals und der zur Abfindung der Privatberechtigten etwa gezahlten Entschädigungssumme nicht übersteigen dürfen. Gesetz vom 18. März 1868, § 5—7. Das Niederländische Gemeindegesetz vom 29. Juni 1851 (Art. 254) stellt für die Vergütungen und Gebühren für Benützung der Verkehrs- und Handelsanstalten den Grundsatz auf, daß dieselben zu keinem höheren Betrage sollen erhoben werden dürfen, als um den Zahlungspflichtigen nach Verhältnis seines Gebrauches oder Genusses an den Kosten der Anlage, Unterhaltung oder Gewährung der ihm gebotenen Gebrauchs- oder Genußobjekte zu beteiligen.

3. Einnahmen aus dem Gewerbebetriebe.

§ 75. Ein lediglich des Gewinns wegen stattfindender Gewerbebetrieb kommt bei den Gemeinden nur selten vor. Insoweit einzelne gewerbliche Anlagen Annexe des landwirtschaftlichen Betriebes bilden, werden sie, wie oben bemerkt, in der Regel durch Verpachtung verwertet. Häufiger ist der Selbstbetrieb bei den meist eine Zubehör der Forstwirtschaft bildenden gewerblichen Anlagen als Sägmühlen, Torfstichen ꝛc.; vereinzelt befinden sich Gemeinden auch wohl im Besitz von Bergwerksanlagen. Veranstaltungen, vermöge derer von den Gemeindeverwaltungen gewisse Dienste gegen Entgelt geleistet werden, kommen zwar zumal in Städten häufig vor, indessen steht hier meist der öffentliche Zweck dergestalt im Vordergrunde, daß von einem auf Erzielung eines Ueberschusses abzweckenden Gewerbebetriebe nicht gesprochen werden kann. Eine mittlere Stellung nehmen Betriebe ein, wie sie in Gemeinden und zwar vornehmlich in Städten zu dem Zwecke eingerichtet werden, um unentbehrliche oder doch wichtige Verbrauchsartikel sehr massenhaften Konsums teils für den Bedarf der Gemeinde und ihrer öffentlichen Zwecke, teils für den Privatbedarf herzustellen. Vor Allem gehören hierher die Gasfabriken, die Wasser- und die Elektrizitätswerke[38]). Die Errichtung und der Betrieb der beiden erstgenannten Werke war zumal im westlichen Europa, wo dieselben zuerst einen besonders großen Umfang er-

36) Eine Uebersicht der hauptsächlichsten dieser Formen bei Leemans, Des impositions communales de la Belgique. S. 81 ff.

37) S. dar. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. Ö. 9. S. 286 ff.

38) Vgl. die sehr dankenswerten Mitteilungen über derartige Anstalten in preuß. Städten bei Herrfurth, Beiträge, Ergänzungsheft VI zur Zeitschr. des preuß. stat. Büreaus. S. 147 ff. 206 ff.

reichten, lange Zeit vorwiegend der Privatindustrie überlassen; erst nachdem die Technik eine festere Gestalt und der Verbrauch eine größere Entwickelung genommen hatte, sind allmählich die Städte dazu übergegangen, sich mit der Gründung und Unterhaltung derartiger Einrichtungen selbst zu befassen, wie das in Deutschland zur Zeit nahezu allgemein geworden ist. Die Errichtung von Elektrizitätswerken erfolgt teils durch die Privatindustrie, teils durch die Gemeinden. Daß der Betrieb der genannten Werke durch die Gemeinde selbst diejenige Form ist, welche allein die Zukunft für sich hat, kann einem Zweifel nicht unterliegen. Nicht nur eignet sich der Betrieb, weil größtenteils typisch und der Reglementierung fähig, besonders für eine Leitung durch öffentliche Behörden, sondern es ist auch die Beschaffung der umfangreichen Anlage- und Betriebskapitalien durch die Gemeinden meist leichter als durch Private zu bewerkstelligen. Sodann aber haben die Gemeinden vor der Privatindustrie darin einen Vorsprung, daß sie Eigentümer des Straßenterrains und zahlreicher Baulichkeiten sind, deren Benützung für die Ausführung jener Anlagen unentbehrlich ist. Vor allem jedoch spricht für den Betrieb durch die Gemeinden, daß die Interessen wichtiger Zweige ihres Verwaltungskreises, als der Beleuchtung der Straßen und öffentlicher Gebäude bezw. der Spülung und Reinigung der Straßen und Kanäle, des Feuerlöschwesens rc., mit denen der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sich in einem Grade berühren, bei welchem ein sachgemäßes Ineinandergreifen nur durch die Einheit wenigstens der oberen Leitung gesichert werden kann. Die seitens der Konsumenten zu zahlenden Entgelte enthalten die Kaufpreise für Gas, Elektrizität und Wasser (Gas-, Elektrizitäts- und Wasserzinse), die Vergütungen für Sachlieferungen und Arbeitsleistungen bei der Einrichtung und der Unterhaltung der Anlage, Kontrollkosten, Mieten für Benützung einzelner Utensilien (Gas-, Elektrizitäts- und Wassermesser rc.). Eine Erhöhung der Tarife über die Produktionskosten hinaus wird den Gemeinden um so eher möglich, als es sich um unentbehrliche Artikel handelt und als eine Privatkonkurrenz bezüglich der Lieferung ausgeschlossen wird: oft gelingt, zumal bei Gasanstalten, dieselbe in dem Maße, daß durch den zu erzielenden Gewinn die Kosten des für öffentliche Zwecke gelieferten Bedarfs ganz oder teilweise übertragen werden; ja es kommt vor, daß noch darüber hinaus Gas- und Wasserwerke beträchtliche Ueberschüsse gewähren. Eine solche Steigerung der Tarife geht ebenfalls dem Effekt nach in eine Besteuerung des Konsumes über. Auch die städtischen Elektrizitätswerke erzielen meist einen Ueberschuß. Die Normierung der Tarife für die Lieferung des Gas-, Elektrizitäts- und Wasserbedarfs an Private erfolgt hiernach häufig mit der Tendenz der Gewinnerzielung.

Am wenigsten ist der Betrieb von Anstalten der bezeichneten Art durch die städtischen Korporationen bisher in England[39]), Holland und Amerika verbreitet; doch besteht hier vielfach eine auf Nutzbarmachung dieser Einnahmequelle für die Gemeinde gerichtete lebhafte Agitation[40]). In Preußen[41]) ist der Fall häufig, daß aus dem Betriebe der Gasfabriken bezw. der Wasserversorgungsanstalten ein Gewinn erzielt wird, so daß hier die Gas- und Wasserpreise ein Element der indirekten Besteuerung einschließen. Sehr stark tritt dies Element in den Tarifen der Gasanstalt und der Wasserwerke von Brüssel zu Tage, wo diese Anstalten einen hohen Ueberschuß abwerfen. Die elektrischen Centralanlagen betreffend, so sind im Deutschen Reich diejenigen in Breslau, Königsberg, Düsseldorf, Barmen, Kassel, Lübeck, Darmstadt, Bochum, Köln, Aachen, Bremen, München in städtischem Eigentum und Betrieb und erzielen fast durchweg eine Mehreinnahme, so im Jahre 1893 diejenigen der 8 erstgenannten Städte von zusammen 450 744 M.

39) S. dar. Palgrave, On local taxation im Journal of the statistical society. Jahrg. 1871 S. 176. 177.

40) Vgl. beispielsweise Richard T. Ely, Natural monopolies and local taxation, an adress delivered before the Boston Merchants association. 1889.

41) Einzelne Städte erheben die Vergütung für die Benützung der Wasserversorgungsanstalten sogar in Form einer Steuer auf den Ertragswert der betr. Gebäude (Fisco et v. de Straeten) S. 439 sowie in neuerer Zeit Frankfurt a. M.

3. Gemeinwirtschaftliche Einnahmen.

§ 76. Die Eigenschaft zwangsgemeinschaftlicher Verbände, wie sie den Kommunalkörpern mit dem Staat gemeinsam ist, hat zur Konsequenz, daß von jenen Korporationen für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben die wirtschaftliche Kraft der Einzelnen in Anspruch genommen werden kann. Die Form, in der dies Recht im Bereich der Geldwirtschaft ausgeübt wird, ist eine zweifache: die der Gebührenerhebung und der Besteuerung. Beides sind Zwangsbeiträge, welche die Einzelnen für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben leisten. Das Unterscheidende liegt darin, daß bei den Gebühren der Gesichtspunkt eines von dem Einzelnen für den Vorteil, welchen ihm die Leistung der Verwaltung gewährt, zu entrichtenden Entgelts das Maßgebende ist, wogegen bei der Besteuerung die Idee der Inanspruchnahme des Einzelnen auf Grund der Gemeinschaft, mag derselbe durch Zugehörigkeit zur Korporation, durch Aufenthalt, Vornahme von Handlungen im Territorialgebiet des Verbandes ꝛc. gegeben sein, die vorwaltende ist. Während für die Gebühr eine individuelle Beziehung teils zu dem Interesse, welches der Einzelne an der Leistung hat, teils zu den Kosten, welche sie der Verwaltung verursacht, charakteristisch ist, fehlt eine derartige Beziehung bei der Besteuerung. Ihr Wesentliches besteht darin, daß sie mit der Beitragsleistung zum Bedarf der Korporation die Einzelnen nach einem generellen Verteilungsmaßstab belastet: wenn auch mit der Natur der Steuer die Wahl eines Maßstabs keineswegs unverträglich ist, vermöge dessen die mit ihrem Interesse bei der betreffenden Verwaltungsaufgabe Beteiligten in erster Linie oder stärker herangezogen werden, so kann doch das Verhältnis der Kosten, welche durch die einzelnen Akte der Verwaltung entstehen, oder das Maß, mit welchem bei diesen das Interesse des Einzelnen beteiligt ist, niemals die grundsätzliche Basis der Steuerrepartition bilden.

1) Gebühren.

Wagner, F.W. Tl. II. 1. Abtl. 2. Aufl. 1890; was die Begriffsbestimmung anlangt, vor allem Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse. 1887 (besonders von S. 167 an). Einiges auch bei v. Bilinski, Kommunalbesteuerung und bei Roscher, Versuch einer Theorie der Finanzregalien (Nr. II des IX. Bandes der philos.-hist. Klasse der königl. sächs. Ges. der Staatsw.).

§ 77. Prinzip und Geltungsbereich. Aus Vorstehendem ergiebt sich, daß die Gebühren ein umfangreicheres Element der Einnahmewirtschaft nur für diejenigen Gebiete der öffentlichen Thätigkeit bilden können, in denen die Beziehung der Leistung der Verwaltung einmal zu den durch dieselben entstehenden Kosten, sodann aber zu den durch dieselben dem Einzelnen gewährten Vorteilen einigermaßen nachweisbar und erkennbar zu erhalten ist. Einen nur sehr engen Raum nehmen daher die Gebühren in der Finanzwirtschaft der Kommunalverbände höherer Ordnung ein, da bei den ihrem Wirkungskreise angehörigen Verwaltungszweigen jene Voraussetzungen nur in geringem Maße zutreffen: eine um so größere Bedeutung hat das Element der Gebühren in der Finanzwirtschaft der Ortsgemeinden und ihnen koordinierten Specialkorporationen, wo vermöge der überaus mannigfachen Wechselbeziehungen, die zwischen den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen bestehen, der Anwendung des demselben zu Grunde liegenden Prinzips ein weiter Spielraum geöffnet ist. Der Abgrenzung des Wirkungskreises der Gemeinden entsprechend haben in der Gebührenerhebung derselben die Rechts- und Urkundengebühren eine zurücktretende Bedeutung. Das bei weitem umfangreichere Gebiet derselben bilden die auf die Erfüllung der Wohlfahrtsaufgaben bezüglichen Zweige der Verwaltung; in besonders ausgedehntem Maße findet seitens der Gemeinden eine Gebührenerhebung von solchen Akten und Leistungen der Verwaltung statt, welche das wirtschaftliche Interesse des Einzelnen materiell und direkt fördern.

Es hängt hiermit zusammen, daß das Element der Gebührenerhebung im Finanzwesen der Gemeinden viel weniger rein und abgesondert hervortritt als in dem des Staats und daß häufig die Gebühr den äußerlich kaum erkennbaren Teil einer Hebung bildet, die sich daneben auch aus anderen Elementen als Kaufpreis oder Mietzins, Erstattung von Arbeitslohn 2c. zusammensetzt.

In Bezug auf die Regelung der Voraussetzungen, unter denen und der Tarifsätze, nach denen die Erhebung von Gebühren stattfindet, pflegt der Autonomie der Kommunalkörper zwar ein mehr oder minder großer Spielraum gelassen zu sein, doch bestehen nicht selten namentlich in Ansehung solcher Akte der Verwaltung, bei denen ein allgemeines Staatsinteresse beteiligt ist, gesetzliche oder sonstige Normen, welche eine der Benützung der bezüglichen Verwaltungsthätigkeit nachteilige Steigerung der Gebühren verhindern.

§ 78. Gebühren i. e. S. und Beiträge. Mit Recht ist darauf aufmerksam gemacht worden, daß je nach der Natur der im Wirkungskreise der Gemeinden vereinigten Aufgaben die durch Erfüllung derselben den einzelnen entstehenden Vorteile von zweierlei Art sind: entweder sind es solche, welche für alle Gemeindeangehörigen gleiche, wie die durch die Leistungen des Unterrichts- und des Gesundheitswesens gebotenen, sind, oder es sind solche, welche wie die aus den Bauten, den Straßenanlegungen, dem Beleuchtungswesen resultierenden sich innerhalb der Gemeinde örtlich verschieden verteilen und abstufen. Auf einer so feinen Beobachtung indessen die Aufstellung dieses Gegensatzes beruht, so ist es doch unrichtig, denselben zum Ausgangspunkt für die Abgrenzung des Gebiets der Steuer- und der Gebühren-Erhebung zu machen und den Bereich der letzteren auf jenen Teil der gemeindlichen Verwaltungsthätigkeit zu beschränken, in dem eine örtliche Abstufung des Werts der Leistungen nachweisbar ist. Es nehmen vielmehr ebenso die Gebühren auch bei der Beschaffung des Finanzbedarfs der anderen eine solche Abstufung der gebotenen Vorteile nicht aufweisenden Zweige der kommunalen Verwaltung eine wichtige Stelle ein, wie anderseits das Element der Steuern auch für die Aufbringung des Bedarfs zur Hervorbringung derjenigen Leistungen, deren Vorteile für die Einzelnen zum Teil sich örtlich graduieren, sich nicht entbehren läßt. Richtig ist nur, daß in der einem Teil der kommunalen Verwaltungszweige eigentümlichen lokalen Abgrenzung der durch die administrativen Leistungen den Einzelnen gewährten Vorteile eine der Ursachen enthalten ist, welche im Finanzwesen der Gemeinden der Form der Gebühren eine besonders weite Anwendung gegeben haben, und zwar ist es eine besondere — die unter dem Namen der Beiträge bekannte — Art der Gebühren, welche in der Beziehung zu jenen lokalisierten Vorteilen ihr Charakteristisches hat: dieselbe begreift solche Gebühren in sich, durch welche die Einzelnen sich an dem durch die Errichtung und Unterhaltung öffentlicher, dem in der Nähe befindlichen Grundbesitz Vorteil bringender Anlagen entstehenden Kostenaufwande im Hinblick auf diese, ihnen erwachsenden Vorteile beteiligen; die Verpflichteten sind hier stets Besitzer von in der Gemeinde belegenen Grundstücken.

Die Forderung von Gebühren findet ebenso anläßlich solcher Verwaltungsakte statt, deren Inanspruchnahme seitens der bei denselben zunächst Interessierten eine freiwillige war, als anläßlich solcher, deren Vornahme vom Gesetz oder der Verwaltung ohne Rücksicht auf die Anregung oder Bereitwilligkeit der Interessenten angeordnet wird. Das Gleiche gilt von den Beiträgen; hier kann ebensowohl die Ausführung der Anlagen von der Bereitwilligkeit der Interessenten zur Leistung der Beiträge abhängig gemacht werden, wie es andererseits vorkommt, daß die Anordnung der Ausführung und die Einforderung der Beiträge ohne solche Bereitwilligkeit erfolgt.

Aus obigem Gegensatz zwischen solchen Aufgaben der Verwaltung, deren Vorteile sich lokal abgrenzen und solchen, welche Allen in gleicher Weise zu gute kommen, folgt nach Stein[42]) „der prinzipielle Unterschied zwischen den beiden Hauptquellen aller Einnahmen der Gemeindefinanzen, auf dessen weiterer Entwicklung alle Theorie und Praxis des Gemeindefinanzwesens beruhen wird, daß die Herbeischaffung der Mittel für das erste Hauptgebiet der Gemeindeverwaltung gleichfalls nach der örtlich verschiedenen Benützung der Gemeindeleistungen verteilt werden soll, und das

42) Stein, F.W. 5. Aufl. I. S. 58.

kann nur durch die rationelle Entwickelung des Gebührenwesens geschehen; für das dagegen, was wir die staatsbürgerlichen Leistungen der Gemeindeverwaltung nennen müssen, müssen die Mittel durch die Besteuerung beschafft werden. — Während in Staat und Land die Steuern die Grundlage der gesamten Finanzwirtschaft bilden, ist in der Gemeinde das Gemeindegebührenwesen die eigentliche — sagen wir sogleich die zukünftige — Basis des Gemeindefinanzwesens." Wenn auch der letzten Behauptung innerhalb gewisser Grenzen eine Berechtigung nicht abgesprochen werden soll, so beruht doch jene Identifizierung der Gemeindegebühren mit demjenigen, was nach der obigen Definition sich als Beiträge charakterisiert, auf einer einseitigen Auffassung, welche in den thatsächlich vorhandenen Institutionen eine Rechtfertigung nicht findet.

An einer einigermaßen erschöpfenden Behandlung ebenso der Beiträge wie der anderen in der Verwaltung der kommunalen Korporationen vorkommenden Anwendungen des Gebührenprinzips fehlt es noch gänzlich: Bruch's[43]) Uebersicht der gewöhnlich als Beiträge klassifizierten Gebühren greift weit in das Gebiet der Gebühren i. e. S., Steuern und auf privatrechtlichem Fundament ruhende Einnahmen hinein. v. Bilinski[44]) versteht unter Beitrag „den einmaligen oder regelmäßigen zwangsweisen Zuschuß gewisser Personen zur Herstellung oder Erhaltung von Anstalten, welche zwar in erster Linie diesen Verpflichtungen dienen sollen, aber im Uebrigen, als Anstalten von allgemeiner Bedeutung, aus allgemeinen Gemeindemitteln hergestellt bezw. erhalten werden." Er fügt hinzu, daß der Beitrag in der Regel die Grundbesitzer träfe, welche dann entweder überhaupt oder als Adjazenten zu den Anlagen beizutragen hätten. Diese Definition kommt der obigen Begriffsbestimmung sehr nahe, läßt aber m. E. die Grenze auf der Seite der Gebühren zu sehr offen; es besteht ein Anlaß zu gesonderter Behandlung allein bezüglich solcher Gebühren, die in Vorteilen, welche durch die öffentlichen Anlagen für gewisse, örtlich abgegrenzte Gruppen von Grundstücken herbeigeführt werden, ihre Begründung finden. Dem geistvollen Versuch Neumanns[45]), die Scheidung zwischen Gebühren und Beiträgen mit der zwischen indirekten und direkten Steuern dadurch in Einklang zu bringen, daß unter Gebühren i. e. S. (Amtsgebühren) die von Verwaltungshandlungen erhobenen, unter Beiträgen die auf Grund zuständlicher Momente veranlagten, also fortlaufend erhobenen Gebühren verstanden werden, steht zunächst die Entwickelung entgegen, wie sie der Begriff in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis erhalten hat; vergl. beispielsweise die in dem preußischen Gesetz betreffend die Anlegung von Straßen vom 2. Juli 1875 § 15, der badischen Gemeinde- und Städteordnung Art. 79 und dem badischen Gesetz die Anlegung der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchtlinie vom 20. Februar 1868 bis 3. März 1880 gegebenen Definition der Beiträge, wonach dieselben ebensowohl solche für einmalige Leistungen (Anlegung und Herstellung) als solche für fortlaufende Leistungen (Unterhaltung) in sich begreifen. Jedenfalls sind die Besonderheiten, welche die Gebühren für die Herstellung und Unterhaltung von dem Grundbesitz vorteilhaften Anlagen von den übrigen in der Gemeindewirtschaft vorkommenden Gebühren trennen, weit größere als sie zwischen Gebühren im e. S. und Beiträgen in Neumanns Sinne bestehen: vom Standpunkt des kommunalen Finanzwesens aus wird sich daher ein Bedürfnis, in der von Neumann vorgeschlagenen Weise zu scheiden, kaum anerkennen lassen.

§ 79. **Erscheinungsformen nach den Sachgebieten der Verwaltung.** Es ist hier zu unterscheiden der Kreis der allgemeinen und der Sonderaufgaben.

1. **Der Kreis der allgemeinen Aufgaben.** Die Gebiete, in denen die Erhebung von Gebühren vorzugsweise vorkommt, sind die folgenden:

a. **Rechtspflege und Verwaltung.** Da bei den Geschäften dieser Gebiete die Gemeinden nur selten bezw. in geringem Umfange zu konkurrieren pflegen, so spielen auch Gebühren, welche für Akte der obigen Staatsthätigkeit erhoben werden, im Finanzwesen der Kommunalkörper nur eine untergeordnete Rolle. Es bildet eine Ausnahme, wenn den Ortsgemeinden Geschäfte der Rechtsbeurkundung und der bezüglichen Registerführung übertragen sind, wie dies z. B. im Großherzogtum Baden in Ansehung des Grundbuchwesens und der Aufnahme, Ausfertigung und Aufbewahrung der Urkunden über Rechtsgeschäfte, welche Rechte an Grundstücken zum Gegenstande haben, der Fall ist. Hier fließen naturgemäß auch die Gebühren, welche für, bezw. anläßlich der Aufnahme 2c. solcher Akte bezw. für die durch dieselben notwendig werdenden Grundbucheintragungen erhoben werden, in die Gemeindekasse.

b. **Polizei und Verwaltung der polizeilichen Zwecken dienenden Anstalten.** Hier ist zunächst eine Erhebung von Gebühren hie und da in Gebrauch für die

43) Bruch, Die Kommunalsteuerfrage. S. und ihre Reform. S. 19 ff.
V. f. S. Bd. XII. S. 21 ff. 45) Fr. J. Neumann, Die Steuer und
44) v. Bilinski, Die Kommunalbesteuerung das öffentliche Interesse. 1887. S. 500 ff.

im Privatinteresse nachgesuchte Beurkundung von Verwaltungsakten, welche dem Gebiet der Polizeiverwaltung angehören, oder von Thatsachen, deren Konstatierung in die Zuständigkeit der polizeilichen Organe fällt; ferner für gewisse von den Polizeibehörden innerhalb ihrer Zuständigkeit ausgehende Erlaubniserteilungen, Dispense, Koncessionen. Sofern die Handhabung des Civilstandswesens den polizeilichen Funktionen beigezählt werden kann, gehören unter der Voraussetzung, daß das Civilstandswesen den Gemeindebehörden obliegt, hierher auch die anläßlich der Geschäfte dieses Verwaltungszweigs zu erhebenden Gebühren, welche in gedachtem Falle konsequenterweise in die Gemeindekasse fließen. Auch wo sie unmittelbar zur Besoldung der mit jenen Geschäften betrauten Beamten dienen, kommen sie doch der Gemeinde, welche für diese Besoldung zu sorgen hat, indirekt zu Gute.

Einen erheblicheren Umfang pflegt in der Verwaltung wenigstens der größeren Stadtgemeinden die Erhebung von Gebühren für die Benützung der polizeilichen Gemeindeanstalten einzunehmen. Hierher sind zu zählen zunächst Anstalten der Maß- und Gewichtspolizei: die Benützung der öffentlichen Meßanstalten und Wagen ist in der Regel an die Entrichtung von durch einen öffentlichen Tarif normierten Gebühren gebunden. Zu den polizeilichen Aufgaben gehört ferner die Fürsorge für das Beerdigungs- und Friedhofswesen. Die Herstellung und Unterhaltung geeigneter und würdig ausgestatteter Begräbnisplätze (Friedhöfe) ist, wie oben gezeigt worden, fast überall die Obliegenheit öffentlicher Korporationen, der Kirchengemeinden, Orts- oder Specialgemeinden; häufig ist auf diese Korporationen auch der größere Teil der für die Beerdigung und das Leichenbegängnis erforderlichen Leistungen und Veranstaltungen übergegangen. Unter den Mitteln zur Deckung des durch alle jene Leistungen erforderlich werdenden Aufwandes nehmen die Gebühren eine wichtige Stelle ein; dieselben erscheinen jedoch nicht immer ausgesondert, sondern bilden einen äußerlich nicht erkennbaren Teil der Entgelte, welche häufig auch Mietsbeträge, den Ersatz von Arbeitslöhnen rc. in sich begreifen. Solche Entgelte pflegen entrichtet zu werden: für die Grabstellen, wenigstens dann, wenn die Einräumung derselben an bevorzugten Stellen oder für längere Zeiträume beansprucht wird; für die Gestattung der Anbringung von Gedenktafeln, Denkmälern, gemauerten Grüften; für die Fertigung des Grabes und demnächst für den Leichentransport und die sonstigen Leistungen beim Leichenbegängnis; für die kirchlichen Ceremonien rc. Sehr üblich sind für die Normierung dieser Entgelte Klassentarife, welche dem Grade der Solennität bezw. des Luxus, der in der Befriedigung jener Bedürfnisse, entfaltet wird, Rechnung tragen.

In England[46]) werden die Begräbnisgebühren von der Friedhofbehörde (burial board) oder der die Funktionen derselben ausübenden Gemeindebehörde vorbehaltlich der Genehmigung des Staatssekretärs d. J. festgesetzt; bei Feststellung des Tarifs ist auf die in Betreff der Armenbegräbnisse bestehenden besonderen Bestimmungen Rücksicht zu nehmen. — In Frankreich werden Grabstellengebühren nur bei Koncessionen von Privatbegräbnissen entrichtet, die für längere Dauer erteilt werden; man unterscheidet: zeitweilige, dreißigjährige, immerwährende Koncessionen. Von der Gebühr fließen ⅔ in die Gemeindekasse[47]), ⅓ fällt den Wohlthätigkeitsanstalten der Gemeinde zu. Die Regelung der Leichenfeierlichkeiten sowie des Leichenfuhrwesens und die Aufstellung eines Klassentarifs ist Sache der Kirchenbehörde im Benehmen mit den Gemeinderäten und vorbehaltlich der Genehmigung des Kultusministers; in größeren Städten haben sich die verschiedenen Kirchen- und Religionsgesellschaften zur Uebertragung der Veranstaltungen der Leichenbegängnisse an einen Unternehmer zu vereinigen; die Gebührensätze werden in diesem Falle durch einen vom Gemeinderat festgesetzten, vom Staatsoberhaupt genehmigten Klassentarif geregelt. Als Prinzip gilt, daß die Begräbnisgebühren sich nicht nach den Vermögensverhältnissen des Verstorbenen, sondern nach der Kostspieligkeit der veranstalteten Zeremonien abzustufen haben[48]). — In Preußen beruht die Festsetzung der Begräbnisgebühren in den Städten meist auf Lokalreglements, auf dem Lande vielfach auf Observanz. Die Kirchhöfe sind insbesondere auf dem

46) Wright und Hobhouse, Outline. S. 57.

47) Davenne, De l'organisation et du régime des secours publics en France. Bd. II. S. 150.

48) Block, Dict. de l'adm. franç. s. v. pompes funèbres.

Lande vorherrschend im Eigentum der Kirchengemeinden, denen, bezw. den betreffenden Kirchenkassen, dann auch die Grabstellengebühren zufließen. Die Tarifsätze für den Leichentransport und die Begräbnisfeierlichkeiten sind hier regelmäßig nach Klassen abgestuft, bei deren Normierung entweder die größere oder geringere Solennität des Leichenbegängnisses oder die Lebensstellung des Verstorbenen oder dessen Alter (große, mittlere, Kinderleiche) maßgebend ist[49].

c. Unterrichtsverwaltung. Als die wichtigste der hierher gehörigen Gebühren ist das Schulgeld anzusehen, aus dessen Ertrag noch heute ein öfter erheblicher Teil des Bedarfs der Unterrichtsanstalten und zwar auch derjenigen, deren Unterhaltung den kommunalen Korporationen obliegt, bestritten wird; an dasselbe schließen sich hie und da besondere Gebühren für Aufnahme und Entlassung, Prüfung und Erteilung von Zeugnissen an. Die Sätze, nach denen die Erhebung dieser Gebühren und vor allem des Schulgeldes stattfindet, sind für die öffentlichen Schulen regelmäßig durch gesetzliche oder von der Verwaltung einseitig erlassene Tarife geregelt, wenn auch hie und da sich Einzelheiten erhalten haben, die an die ursprüngliche Natur des Schulgeldes als einer auf freier Vereinbarung beruhenden Vergütung für den Lehrer erinnern. Der fast überall vollzogenen Umwandlung desselben in eine Einnahme gemeinwirtschaftlichen Charakters entspricht es, daß die Vereinnahmung — soweit es sich um Gemeindeschulen handelt — regelmäßig zur Gemeindekasse bezw. zu einer besonderen Schulkasse erfolgt, aus der die Schulbedürfnisse und die Besoldung des Lehrpersonals bestritten werden: nur vereinzelt kommt die direkte Zahlung an den Lehrer zu dessen unmittelbarer Verfügung vor. Aber auch in materieller Hinsicht ist in neuerer Zeit die Normierung des Schulgelds in der Mehrzahl der Staaten Gegenstand mannigfacher Reformbestrebungen gewesen. Dieselben haben hauptsächlich nach zweierlei Richtung hin sich bewegt. Einesteils hat es sich darum gehandelt, in der Normierung der Sätze der größeren Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen, welche bei dem höhere Lehranstalten benützenden Publikum vorausgesetzt werden kann und welche hier einen größeren Teil der Kosten durch die Beiträge der Beteiligten zu decken gestattet; anderntheils war es Aufgabe, die Schulgelderhebung, was den Volksunterricht anlangt, mit denjenigen Forderungen in Einklang zu bringen, welche sich aus der Tendenz größter Verallgemeinerung der Elementarschulbildung bezw. aus dem die vollste Durchführung dieser Tendenz darstellenden Prinzip des obligatorischen Elementarunterrichts ergeben.

Die rationelle Gestaltung der Schulgeldtarife fällt mit der Verstaatlichung bezw. Kommunalisierung des Schulwesens großenteils zusammen. Dem Bedürfnis einer dem Wert der Leistungen für die Beteiligten bezw. den Kosten und auch der Leistungsfähigkeit des die Schule benützenden Publikums entsprechenden Abstufung der Schulgeldsätze wird haupsächlich durch eine Erhöhung der Tarife für die höheren Anstalten — höhere Elementar-, Mittel-, Bürger-, Realschulen, Gymnasien — bezw. innerhalb derselben Anstalten für die höheren Klassen derselben Rechnung getragen, eine Reform, die in der Staatsschulverwaltung wie in zahlreichen kommunalen Schulverwaltungen häufig zur Durchführung gebracht worden ist. Aus dem Prinzip des obligatorischen Elementarunterrichts ergibt sich in jedem Falle die Forderung, daß Kindern unvermögender Eltern der unentgeltliche Besuch der Elementarschule gestattet werde. Zu viel mehr Zweifeln giebt in prinzipieller wie praktischer Hinsicht die Beantwortung der Frage Anlaß, ob jene Forderung zu dem Grundsatz allgemeiner Unentgeltlichkeit des Elementarunterrichts zu erweitern sei. Bejahend haben diese Frage entschieden das italienische Gesetz vom 13. Nov. 1859 (Art. 315. 317) und das französische Gesetz vom 16. Juni 1881, welche die Unentgeltlichkeit des Unterrichts in den Elementarschulen ausdrücklich aussprechen. Ebenso ist in der Schweiz der Besuch der Primärschule zufolge Art. 27 der Bundesverfassung von 1874 unentgeltlich. Dagegen beschränken sich die Gesetzgebungen Englands und Belgiens darauf, die Bezahlung des Schulgelds für die Kinder unvermögender Eltern im Wege der Armenpflege sicherzustellen. In England sind die Armenbehörden (boards of guardians) ermächtigt, solchen Eltern, welche das Schulgeld für ihre Kinder zu zahlen unvermögend sind, dasselbe im Wege der Unterstützung anzuweisen, ohne daß die Ausübung ihrer politischen Rechte dadurch Abbruch erleidet (Gesetz von 1876, st. 39 et 40 Vict. c. 79 sect. 25). In Belgien sind im gleichen Falle die Wohlthätigkeitsbureaus und eventuell die Gemeinden zur Zahlung verpflichtet (Gesetz über den Primärunterricht vom 1. Juli 1879, Art. 31. 33). In England betrug im Jahr 29. Sept. 1883/4 der Ertrag des Schulgelds einschließlich des Erlöses für an Schulkinder ver-

49) Siehe Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preußischen Staats. S. 515.

kaufte Bücher 551 037 £ 13½ sh. gegenüber einer Gesamteinnahme (ohne Anlehen) der school-boards von 3 788 925 £ 2⁴/₈ sh.[50]). In Belgien bezifferte sich im Jahre 1893 der von den Gemeinden an Schulgeld erhobene Betrag für Elementarschulen zusammen auf 605 341 Fr., der von den Wohlthätigkeitsbureaus für den Unterricht armer Kinder gezahlte Anteil auf 562 530 Francs[51]). In den meisten deutschen Staaten ist die Schulgelderhebung im Grundsatz stehen geblieben, ist jedoch öfter wie in Baden durch niedrige Maxima beschränkt (Gesetz vom 8. März 1868 Art. 52). In Bayern ist die Erhebung von Schulgeld in den Elementarschulen die Regel; Befreiungen müssen von der Armenbehörde zugestanden werden und werden, wenngleich ihre Bewilligung für einen viel weiteren Kreis als die der Armenunterstützung erfolgt, doch im übrigen diesen gleich behandelt (Schulbedarfsgesetz vom 10. Nov. 1861 Art. 5, Ausg. von Reger S. 11 u. 12). In Preußen, woselbst lange Zeit die in der Gesetzgebung herrschende Tendenz der Aufhebung des Schulgelds entgegen war, ist mit dem Gesetz vom 14. Mai 1885 und vor allem mit den Gesetzen vom 14. Juni 1888 und 31. März 1889 eine Wandlung eingetreten; nach derselben ist die Forterhebung von Schulgeld für ortseinheimische Kinder nur insoweit zulässig, als der bis dahin erhobene Betrag durch die nach den Gesetzen zu gewährenden Staatsbeiträge nicht gedeckt wird. Der Gesamtertrag an Schulgeld, der sich im Jahre 1886 auf 10 926 085 M. belaufen hatte, war nach dem Gesetz von 1888 auf 2 358 376 M. heruntergegangen und betrug im Jahre 1891 1 378 983 M.[52]). Was Oesterreich anlangt, so findet die Erhebung von Schulgeld für den Besuch der Volksschule nur noch in einigen Kronländern statt.

d. Verwaltung der Wege, Straßen und Verkehrsanstalten. Die Erhebung von Gebühren für die Benutzung derselben nahm früher in der Beschaffung des Unterhaltungsaufwandes fast überall eine wichtige Stelle ein; die moderne, auf möglichste Befreiung des Verkehrs von allen Beschränkungen gerichtete Tendenz hat jedoch den Anwendungsbereich dieser Gebühren beträchtlich beschränkt. Die Abschaffung von Chaussee-, Brücken-, Hafengeldern ist vielfach durch generelle Maßregeln der Gesetzgebung in die Wege geleitet worden.

Von den Maßnahmen der neueren englischen Gesetzgebung gehört hierher die bereits oben erwähnte Kommunalisierung der früheren turnpike-roads und Verwandlung derselben in main-roads., deren Unterhaltung gegenwärtig der Grafschaft obliegt, local government Act vom 13. Aug. 1888 Art. 11. In Frankreich erfolgt eine Beteiligung der Interessenten an der Wegeunterhaltung nur durch von Industriellen ꝛc. in Fällen außerordentlicher Abnutzung gezahlten Entschädigungen; dagegen war die Erhebung von Brückenzöllen früher sehr verbreitet; es ist jedoch der Rückkauf bezw. die Ablösung der Zölle betreffs der im Zuge von Staats-, Departemental- und Vizinalstraßen liegenden Brücken durch das Gesetz vom 30. Juli 1880 in die Wege geleitet worden; die Koncessionierung neuer derartiger Zölle ist für Brücken im Zuge von Staats- und Departementalstraßen ganz untersagt, für Brücken im Zuge von Vizinalstraßen auf exceptionelle Fälle dringender Bedürfnisse beschränkt[53]). In Italien ist die temporäre Einführung von Brücken- und Straßenzöllen auf Provinzialstraßen unter gewissen Modalitäten durch vom König auf Gutachten des Staatsrats genehmigten Beschluß des Provinzialrats, auf Kommunalstraßen durch von der Provinzialdeputation genehmigten Gemeindebeschluß zulässig (Gesetz über die öffentlichen Arbeiten, unif. Text vom 16. Juli 1884 §§ 38 und 40. — Das preussische Gesetz vom 27. Nov. 1874 hat die Chausseegeld-Erhebung an den Staatsstraßen abgeschafft, dagegen die an den Provinzial-, Kreis-, Kommunal- und Privat-Chausseen bestehende intakt gelassen. Viele der bezüglichen Kommunalverwaltungen sind jedoch im Wege autonomer Beschlüsse dem vom Staat gegebenen Beispiel gefolgt. — In Oesterreich gehört die Erhebung von Wege- und Brückenmauten auch in den kommunalen Wegeverwaltungen zu den regelmäßigen und weitverbreiteten Einrichtungen[54]). — In der Schweiz findet, soweit bekannt, die Erhebung von Wegezöllen nicht statt.

2. Der Kreis der Sonderaufgaben. Hier enthalten die Verwaltungszweige, welche sich auf die besonderen städtischen Sicherheits-, Gesundheits- und Annehmlichkeits-Interessen beziehen, ein für die Anwendung des Gebührenprinzips besonders geeignetes Feld. Namentlich ist es, wie vorerwähnt, die lokale Abgrenzung und Abstufung der Vorteile, welche sich aus der Ausführung und Unterhaltung umfangreicher mit dem Grund

---

50) Local taxation returns für 1884—85. Pars V. S. 46.

51) Annuaire statistique de la Belgique für 1895. S. 149.

52) Vergl. das niedere Schulwesen Preußens in statistischer Beleuchtung von K. Petersilie. Zeitschr. des Kgl. Preuß. Statist. Büreaus. 1893. S. 105. Ueber die frühere Entwicklung in Preußen s. Petersilie, Die öffentliche Volksschule in Preußen, X. Ergänzungsheft der Zeitschr. des stat. Bür. S. 98.

53) v. Reitzenstein, Die wirtschaftliche Gesetzgebung Frankreichs. I. Art. in J. f. Nat. II, 3. S. 466 ff.

54) Ulbrich, Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts, I S. 525.

und Boden verbundener Anlagen für die anwohnenden Besitzer ergeben, welche hier zur Ausbildung jener unter dem Namen der Beiträge zusammengefaßten besonderen Formen der Gebühren Anlaß gegeben hat. Es sind indessen die bezüglichen Bildungen noch viel zu neue fluktuierende, als daß es möglich wäre, die verschiedenen Erscheinungsformen schon jetzt unter bestimmte Hauptzüge zu bringen.

§ 80. Aussichten erweiterter Anwendung des Gebührenprinzips. Mit Recht ist diesem Prinzip eine noch beträchtliche Ausdehnungs- und Entwickelungsfähigkeit zuerkannt worden. Je umfangreicher die Aufgaben der kommunalen Wirtschaft sich gestalten und je mehr daher diese in den Kreis der privaten Interessen fördernd eingreift, desto mehr muß es ein Ziel der Finanzpolitik sein, die durch die gemeinwirtschaftliche Thätigkeit den Einzelnen erkennbar zugeführten Vorteile durch Auferlegung von Zwangsbeiträgen zu einem der Sachlage entsprechenden Anteile für die Gemeinschaft nutzbar zu machen, ein Ziel, das zwar auch bei der Wahl des Steuersystems nicht außer Augen verloren werden darf, dem nahe zu kommen jedoch die möglichst ausgedehnte Anwendung des Gebührenprinzips das erste und wirksamste Mittel bietet. Die Formen, in denen eine solche Ausdehnung möglich, sind zur Zeit bei weitem nicht erschöpft.

2) Steuern[55]).

1. Allgemeines.

§ 81. Begriff. Recht der Besteuerung. Nach dem vorher Gesagten sind Steuern hier Zwangsbeiträge, welche die kommunalen Korporationen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nach Maßgabe eines generellen — d. h. nicht aus der Beziehung zu dem Kostenaufwande der einzelnen zur Einforderung Anlaß gebenden Verwaltungshandlungen oder den durch dieselben für den Einzelnen begründeten Vorteilen hergeleiteten — Maßstabes erheben. Mit der zunehmenden Kulturentwicklung pflegt das Wachsen des Anteils, welcher an der Deckung des Finanzbedarfs der Kommunalkörper dem Ertrage der Steuer zufällt, gleichen Schritt zu halten. Es beruht dies darauf, daß die Einnahmen aus dem einer Erweiterung nur selten fähigen eigenen Vermögen der Gemeinden eine der Ausdehnung des Aufgabenkreises folgende Entwicklungsfähigkeit nicht besitzen und daß die Voraussetzungen für eine umfangreichere Anwendung des Gebührenprinzips nur in einzelnen, nicht aber in allen Zweigen der kommunalen Verwaltung gegeben sind. Gerade weil die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die dem Wechsel unterliegenden privatwirtschaftlichen Einnahmen nicht für alle Zeit sicher gestellt werden kann, gehört das Recht der Steuererhebung in irgend einer Form zu den notwendigen Attributen der öffentlichen Korporationen.

Das Recht ist jedoch niemals ein in der Weise unbeschränktes, wie es das Besteuerungsrecht des ganzen Staates ist. Zunächst besteht eine Abhängigkeit der Besteuerung der Kommunalkörper von dem für den Staat geltenden Steuersystem insoweit, als ersteres sich möglichst dem letzteren anzuschließen und jedenfalls innerhalb des von diesem freigelassenen Spielraums sich zu halten hat; die höchste Potenz eines solchen Anschlusses ist vorhanden, wenn die Kommunalkörper ihr Besteuerungsrecht nicht durch Erhebung eigener Steuern, sondern durch Erhebung von Zuschlägen zu den Staatssteuern ausüben. Sodann unterliegen die Dispositionen der kommunalen Organe auch dann, wenn sie sich materiell in den bezeichneten, durch die Rücksicht auf das Staatssteuersystem gegebenen Grenzen halten, nicht selten einer aus der vormundschaftlichen Stellung der Staatsregierung hergeleiteten Prüfung und Bestätigung dieser letzteren. Die Forderung eines harmonischen Ineinandergreifens, wie sie für das gesamte Gebiet der vom Staat oder von den Kommunalkörpern

55) S. die zu § 1 u. § 77 angeführten Werke. 1880 Neumann, Die Steuer ꝛc. Bd. I. 1887. Auch Schäffle, Grundsätze d. Steuerpolitik ꝛc. Ders., Zur Gemeindesteuerreform ꝛc. 1895.

ausgehenden Thätigkeiten gilt, muß bei der Mannigfaltigkeit der Berührungen insbesondere im Bereich des Steuerwesens gestellt werden.

§ 82. Einteilung[56]). Nach dem eben Gesagten zerfallen die Kommunalsteuern zunächst in Zuschläge, welche zu Staatssteuern erhoben werden und in selbständige Kommunalsteuern; erstere sind solche, welche in Quoten der vom Staat erhobenen Steuerbeträge bestehen. Im Uebrigen finden auf die Kommunalsteuern, mögen solche in Gestalt von Zuschlägen oder als selbständige Kommunalsteuern erhoben werden, dieselben Einteilungen, welche bezüglich der Staatssteuern bestehen, Anwendung: es werden daher Personal- und Real-, Einkommen- bezw. Vermögens- und Ertrags-, Aufwand-, Verbrauchssteuern ꝛc. unterschieden. Daß mit der Scheidung zwischen den Steuern vom Einkommen oder Vermögen bezw. den Aktivelementen beider einerseits und von Aufwendungen andererseits die in direkte und indirekte Steuern nicht zusammenfalle, läßt sich als eine in der neueren Wissenschaft kaum noch bestrittene Erkenntnis bezeichnen, wenn es auch in der Bestimmung des Begriffs der direkten und indirekten Steuern bisher zu einer abschließenden Uebereinstimmung nicht gekommen ist. Der in den Institutionen des kommunalen Finanzwesens praktisch zur Durchführung gekommenen Gebietsabgrenzung dürfte die von Neumann verteidigte Unterscheidung, wonach unter direkten Steuern die fortlaufend auf Grund zuständlicher und daher dauernder Verhältnisse, unter indirekten die gelegentlich im Anschluß an Handlungen und an vorübergehende Dinge entrichteten Steuern begriffen werden, am meisten entsprechen.

An Einteilungen, welche, wenn auch nicht dem Begriffe, doch dem thatsächlichen Vorkommen nach weit vorwiegend im kommunalen Steuerwesen ihre Bedeutung haben, ist vor Allem die in allgemeine und in Zwecksteuern von Interesse: letztere sind solche, die für bestimmte Verwaltungsaufgaben erhoben werden, dergestalt, daß die Verwendung des Ertrages ausschließlich für diesen Zweck erfolgen muß. Die Ursache, daß derartige Steuern im Haushalte des Staats fast niemals vorkommen, beruht darin, daß im großen Ganzen der Finanzwirtschaft des Staats sich die Steuererhebung nicht nach den einzelnen Verwaltungsaufgaben specialisieren läßt, während im engeren Kreise des kommunalen Haushalts eine solche Specialisierung häufig ausführbar ist. Nicht selten beruht die Form der Zwecksteuer darauf, daß nur ein — durch räumliche oder andere Kriterien — abgegrenzter engerer Kreis der Gemeindegenossen bei der betreffenden Ausgabe interessiert und daß in diesem Umstande ein Motiv liegt, die Heranziehung zur Steuer auf jenen engeren Kreis zu beschränken; in diesem Falle ist die Zwecksteuer zugleich eine Interessentensteuer, die, sofern jener Interessentenkreis innerhalb der Gemeinde in irgend einer Weise zu einer nach außen hervortretenden oder auch nur auf die Regelung ihrer inneren Angelegenheiten beschränkte Gemeinschaft organisiert wird, den Charakter einer Genossenschaftssteuer trägt. Manche Formen dieser Steuern kommen den Anwendungen des Gebührenprinzips sehr nahe.

Nicht den Kommunalsteuern beizuzählen sind die sogenannten Dotationssteuern, worunter Steuern verstanden werden, deren Ertrag der Staat den Kommunalkörpern, um Ausfälle, welche durch Steuerreformen herbeigeführt sind, zu decken oder zur allgemeinen Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit anteilig überweist; diese Steuern bleiben ungeachtet der Ertragsüberweisung Staatssteuern, da für Veranlagung und Erhebung der Staat allein verantwortlich bleibt und die Ausscheidung der den Kommunalkörpern zufallenden Ertragsquote lediglich einen Gegenstand der Berechnung des ersteren mit dem letzteren bildet. (Siehe hierüber weiter unten § 102).

56) Ueber die in Betracht kommenden Einteilungen verbreiten sich mit besonderer Ausführlichkeit v. Bilinski, Die Kommunalbesteuerung ꝛc., S. 9 ff., und Neumann in dem Aufsatz: Schwebende Finanzfragen in J. f. G.V. 6. S. 945 ff. 1309 ff.

2. Das Kommunalsteuersystem der einzelnen Staaten.

1. England.

Außer den schon genannten Werken von Gneist, Wright und Hobhouse, Fisco und van der Straeten ꝛc.: Goschen, Reports and speeches on local taxation, die Price Essays von Inglis Palgrave und John Scott im Journal of the statistical society. Vol. 34 S. 111 u. 281 ff. Rathbone, Pell u. Montague, Local government and local taxation. 1855. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. Neuerdings besonders Wagner, F.W. Tl. III. S. 345 ff. Erg.heft (1896) S. 39 ff.

§ 83. Das heutige Kommunalsteuersystem Englands ist das Werk einer Jahrhunderte hindurch fortgesetzten kontinuierlichen Entwicklung. Dasselbe bildet die finanzielle Grundlage des weitaus größten Teiles der inneren Verwaltung, da in diesem Gebiet die Wirksamkeit der unmittelbaren Staatsverwaltung sich im Wesentlichen auf die Wahrnehmung der allgemeinen politischen Interessen, auf die Handhabung der technischen Verwaltungszweige und auf die Ausübung der Aufsichts- und Kontrolrechte beschränkt. Eine Beteiligung der Staatsfonds an den Kosten der kommunalen Verwaltung hat für manche Zweige derselben zwar, wie vorher erwähnt, sich zu entwickeln begonnen, bewegt sich aber, wie weiter unten gezeigt werden wird, immer noch in verhältnismäßig engen Grenzen. Das Charakteristische der Kommunalbesteuerung Englands besteht darin, daß einerseits das System derselben sich als ein von dem der Staatsbesteuerung abgetrenntes und ihm gegenüber auf selbständigen Grundlagen ruhendes darstellt, daß aber andererseits innerhalb dieses Systems die Armensteuer zum Prototyp und zur Basis fast aller Arten der Kommunalsteuern geworden ist.

Im Gegensatz zum Staatssteuerwesen, als dessen wichtigste Elemente sich Zölle, Accisen und andere indirekte Steuern neben einzelnen Ertrags-, Einkommens- und direkten Aufwandssteuern bezeichnen lassen, lastet die Kommunalbesteuerung fast ausschließlich auf dem Grundertrage; sie enthält in ihrer heutigen Gestalt im wesentlichen nur ein weitere Ausbildung des für die Armensteuer, welche nach dem Armengesetz der Königin Elisabeth von 1601 (st. 43 Elis. c. 2) an die Stelle der bis dahin für die Aufbringung des Bedarfs der Armenpflege angeordneten Kollekten und freiwilligen Beisteuern trat, zuerst eingeführten Veranlagungsprinzips, nach welchem der Ertrag von Land, Häusern, Zehnten, Kohlengruben oder verkäuflichem Niederwalde der Steuer unterlag. Erst die neueste Gesetzgebung — Rating Act von 1874, st. 37 et 38 Vict. c. 58 — hat auch den Ertrag von Hochwald und anderen als Kohlenbergwerken dieser Besteuerung unterworfen. Dagegen ist die in der Praxis aufgekommene Heranziehung des in Gewerbe und Handel angelegten Kapitals (stock in trade) seit dem st. 3 et 4 Vict. c. 89 vom Jahr 1840 nicht mehr statthaft. Der steuerbare Reinertrag wird gefunden, indem durch Abzug der Steuern und Lasten vom Bruttoertrage d. h. dem voraussichtlich zu erlangenden Miets- oder Pachtertrage (annual value) zunächst der steuerbare Bruttoertrag (gross estimated rental) ermittelt wird, von welchem dann wieder die Kosten für Reparaturen, Versicherungen oder sonst zur unversehrten Erhaltung des Besitztums aufzuwenden sind, in Abzug gebracht werden. Der so gefundene steuerbare Reinertrag (rateable value) ist derjenige, nach welchem der jedesmal aufzubringende Jahresbedarf nach gleichem Verhältnis umgelegt wird.

Die Entrichtung der Steuer liegt nicht dem Eigentümer (owner), sondern demjenigen ob, der das Grundstück in Benutzung hat (occupier); da indessen die Art der Erhebung zumal bei sehr geteilter Nutzung große Schwierigkeiten und für die Steuerkassen beträchtliche Ausfälle zur Folge hatte, so hat sich bezüglich der von dem Ertrage kleiner Mietswohnungen zu entrichtenden Steuern in den letzten Jahrzehnten eine andere successiv in den größeren Städten zur Herrschaft gelangte Methode (das sog. compounding system) ausgebildet, deren Wesentliches darin besteht, daß für solche Wohnungen — es werden darunter Wohnungen bis zu einem je nach den verschiedenen Städten verschiedenen (8, 10, 13 und in London 20 £) jährlichen Mietswert verstanden — die Steuer vom Eigentümer zu entrichten ist, welchem aber für die Verluste, die ihm diese Verpflichtung zuzieht, eine Entschädigung dadurch gewährt wird, daß der Veranlagung ein geringerer Mietswert — 85 bis 50 Prozent des wirklichen — zu Grunde gelegt wird.

Der Gesamtertrag aller im Finanzjahr 1893/94 erhobenen Lokalsteuern bezifferte sich in England und Wales auf 3 222 893 £, welcher sich auf 23 verschiedene Kategorien von Behörden bezw. Korporationen verteilte. Die erheblichsten Anteile entfielen mit 8 160 588 £ auf die Armenbehörden, mit 8 793 108 £ auf die städtischen Gesundheitsbezirke, mit 3 619 168 £ auf die Schul- und mit 2 289 265 £ auf die Grafschaftsverwaltungen [57]). Alle diese Steuern werden zwar ebenfalls nach dem Grundertrage veranlagt, wie es nach dem für die Armensteuer geltenden Prinzip ermittelt wird, es bestehen jedoch bei manchen der gedachten Steuern Abweichungen, die sich teils auf die Abgrenzung der steuerpflichtigen Objekte, teils auf die Quote, mit welcher der Ertrag derselben herangezogen wird, beziehen und welche sich aus den besonderen Zwecken, für welche die Erhebung jener Steuern erfolgt, als notwendig ergeben. So wird zu den speziellen städtischen Steuern, ferner zur Beleuchtungs- und Wacht-, zur Bibliothek- und Mu-

57) Statistical abstract for the United Kingdom, Forty-Third number. 1896.

seumssteuer, zur Wasserversorgungssteuer, ferner zur hauptstädtischen Kanalisationssteuer (sewers-rate) das unbebaute Grundeigentum als Aecker, Wiesen, Weide, Holzungen, Gemüsegärten, Wasserstücke, Kanäle, Leinpfade, Eisenbahnen, sowie Zehnten nur mit einem Viertel des Ertrages herangezogen, da es bei den bezüglichen Ausgaben in sehr viel geringerem Grade interessiert ist. Die Veranlagung der Armensteuer und der auf der Basis derselben erhobenen anderen Steuern erfolgt innerhalb der unions durch die Armenbehörden mit Berufung in verschiedenen Formen, größtenteils unter endgültiger Entscheidung der Quartalsitzungen der Friedensrichter, deren diesbezügliche Befugnisse auch nach der local government Act von 1888 — s. Art. 8 — aufrecht geblieben sind. Daneben vorkommende Verbrauchssteuern — wie die anscheinend allein dastehende in der City von London erhobene Auflage auf Wein[58]) — sind partikuläre Bildungen ohne allgemeineres Interesse.

Im Wesentlichen beruht hiernach die Kommunalbesteuerung Englands in einer Einheitssteuer. So mannigfache Vorteile dieser Zustand in formeller und administrativer Richtung darbietet, so schweren Bedenken unterliegt er in materieller Hinsicht schon dadurch, daß innerhalb dieses Systems die Wechselbeziehung zwischen der Natur des Bedarfs und der Besteuerungsart nur sehr geringen Spielraum hat. Aber auch im Uebrigen hat sich durch jenen Besteuerungsmodus, der ursprünglich als eine Belastung fast ausschließlich der Eigentümer landwirtschaftlich genutzter Grundstücke gedacht war, verschoben: die Freilassung des bei den kommunalen Aufgaben ebenfalls in hohem Grade beteiligten beweglichen Vermögens und die grundsätzliche Heranziehung des Nutzers des Grundstücks entsprechen nicht mehr dem gegenwärtigen Stadium der Entwickelung, in welchem die Bedeutung des beweglichen Vermögens vielfach die des Grundeigentums überholt hat und in der großen Mehrzahl der Fälle Grundeigentümer und Nutzer nicht mehr zusammenfallen. Der aus dieser Einseitigkeit der Belastung sich ergebende harte Druck spiegelt sich in dem Verhältnis des Steuerertrages zum steuerbaren Reinertrage wieder: einem gross estimated rental von 193 130 862 und einem rateable value von 161 130 575 stand im Finanzjahr 1894/95 das oben angegebene Steueraufkommen von 32 228 893 £[59]) gegenüber, was eine Durchschnittsbelastung von 1/5 ergiebt. Reformen der Steuer werden wesentlich dadurch erschwert, daß sie so ungleiche Elemente wie den Ertrag aus landwirtschaftlich und gewerblich genutzten Grundstücken und aus Wohnhäusern derselben Behandlung unterwirft. Um den Steuerdruck zu erleichtern, hat man übrigens in neuester Zeit, ähnlich wie auf dem Kontinent damit begonnen, die Erträge ganzer Staatssteuern oder Anteile daran der Lokalverwaltung zu überlassen (im Jahre 1896 ca. 7 Mill. Pf. St.). Die Reform der Lokalverwaltung durch das wichtige Gesetz von 1888 hat dieser Entwickelung Vorschub geleistet, indem in den neugebildeten Grafschaftsräten der selbst organisierten Grafschaften („Verwaltungsgrafschaften") und bei der gleichzeitigen Reform der Londoner Stadtverwaltung besser geeignete Organe für größere Selbstverwaltungsaufgaben geschaffen worden sind. Die Ueberlassung von Staatssteuererträgen an die Lokalverwaltung betrifft dreierlei Steuern: 1) 1888 wurde 1/2, 1889 die Hälfte der probate duty nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf die drei vereinigten Königreiche (England und Wales 80, Schottland 11, Irland 9 Proz.) der Lokalverwaltung dieser Länder zugewiesen und hier wieder nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel weiter repartiert; bei der Erbschaftssteuerreform von 1894 ist statt dessen der Betrag von 1 1/2 Proz. des reinen Kapitalwerts nach Testament oder ab intestato vererbten persönlichen Vermögens (personalty) aus dem Ertrag der estate duty der Lokalverwaltung zugewiesen worden; 2) 1889 wurden die Erträge der gewerblichen Licenzen des Verbrauchsteuergebiets, insbesondere der Schanklicenzen, sowie die Erträge der noch bestehen gebliebenen direkten Gebrauchs-, Nutzungs- und Luxussteuern in England der englischen, 1890 in Schottland der schottischen Lokalverwaltung, für den in dem betreffenden Gebiet erhobenen Betrag überwiesen und 3) wurde 1890 ein neuer Extrazuschlag zur Spirituosensteuer (6 d per Gallone) eingeführt und dieser sowie ein 1889 hinzugekommener Zuschlag zur Staatsbiersteuer (3 d per Barrel) ebenfalls der Lokalverwaltung abgetreten und unter die drei Landesteile nach demselben Maßstab wie die Quote der probate duty verteilt. Ein großer Teil der früheren direkten Subventionen des Staats ist dafür fortgefallen. Die Beträge der der Lokalverwaltung überlassenen Staatssteuern sind erheblich größer als diejenigen der dafür zurückgezogenen Subventionen (grants-in-aid). Jene betrugen schätzungsweise 1890 4806, 1891 6009, 1892 6429 Mill. Pf. St., in Wirklichkeit, nach den Ergebnissen noch mehr (1890/91—1894/95 6974, 7582, 7214, 7164, 7014 Mill. Pf. St. nach stat. abstr. 1895 S. 33), die nach dem Lokalverwaltungsgesetz von 1888 dafür weggefallenen Subventionen der Staatskasse beliefen sich nur auf 2860 Mill. Pf.

2. Frankreich.

Außer den oben S. 10 genannten Werken: Block, Dict. de l'adm. franç. s. v. département, organisation communale, octrois. Vignes, Traité des impôts de France. 4. Aufl. 1880. I. S. 64—74 u. 203—217. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs. 1882. S. 725 u. 735 ff. v. Reitzenstein, Das Kommunalsteuersystem Frankreichs in S. d. V. f. S. 12 S. 110 ff. Ders., Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. II. 8. S. 41 ff. und 9.

58) Die Kohlensteuer der City ist durch Gesetz vom 9. Juli 1889 — 51 et 53 Vict. c. 17 — aufgehoben worden.

59) Statistical abstract, 43. Number, 1896.

S. 219 ff., wo auch die reichhaltige Litteratur über den Oktroi näher nachgewiesen ist. Neuerdings auch hier besonders eingehend Wagner, F.W. III. (1889) S. 862 ff. Erg.heft (1896) S. 137 ff.

§ 84. Das Kommunalsteuersystem Frankreichs ruht noch auf den Grundlagen, welche ihm die Gesetzgebung der großen Revolution gegeben hat. Wie oben ausgeführt, war der Zug dieser Gesetzgebung dem Aufkommen einer selbständig gestaltenden Thätigkeit der Kommunalkörper nicht günstig, deren Einrichtungen im Gegenteil ganz dem Schematismus der staatlichen eingeordnet und an denselben angelehnt wurden. Dem entsprach es, daß man bei der Neuregelung des Abgabenwesens, wie sie die konstituierende Nationalversammlung für eine ihrer ersten Aufgaben erachtete, die Gemeinden und demnächst die Departements allein auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern anzuweisen und daß man selbständige Kommunalsteuern auszuschließen versuchte. Erst als der Ertrag jener Zuschläge sich für die Bedürfnisse der größeren, insbesondere der städtischen Gemeinden unzulänglich erwies, schritt man dazu, für diese Gemeinden anfänglich durch Spezialgesetze (zuerst für Paris, Gesetz vom 27. vend. VII.), sodann mittelst genereller Ermächtigungen die Verzehrungssteuern des ancien regime — den Oktroi — wenn auch in einer neuen, einheitlicher geregelten Gestalt wiederherzustellen. Aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und außerdem, was die größeren Gemeinden anlangt, aus den Erträgen der Oktrois setzen sich denn auch die Einnahmen, welche die kommunale Finanzwirtschaft aus Steuern bezieht, noch heute wesentlich zusammen; was daneben besteht als die Anteile an der Jagdscheinsteuer (Gesetz vom 3. Mai 1844) an der staatlichen Patent-, Wagen- und Pferde- und der neuen Velocipedsteuer und die Hundesteuer (Gesetz vom 2. Mai 1855) ist finanziell nicht von erheblicher Bedeutung; die nach Leroy-Beaulieu hie und da vorkommenden Pflaster- und Trottoirsteuern sind wohl eher den Beiträgen beizuzählen. Dagegen erhält das System der Kommunalbesteuerung eine wichtige Ergänzung durch die Frohnden, welche für die Unterhaltung der Vizinal- und Ruralwege zu leisten sind; dieselben gehören jedoch zunächst dem Gebiet der Naturalwirtschaft an und treten in das Gebiet der Geldwirtschaft, soweit sie nicht in den Anschlägen und Rechnungen derselben mit bloß der Information wegen aufgenommenen Beträgen fungieren, nur für den Fall der Nichtleistung in natura und der Umwandlung in ein Geldäquivalent über.

1. Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (centimes additionelles). Dieselben werden zu den sämtlichen vier direkten Steuern: der Grund-, der Thür- und Fenster-, der Personal- und Mobiliar- und der Gewerbe- (Patent-) Steuer erhoben. Der Gesamtbetrag an Zuschlägen hat sich belaufen: im Jahre 1880 auf 179 080 411 Fr. für die Departements und auf 190 126 724 für die Gemeinden; vom ersteren Betrage kamen 104 608 808 auf die Grundsteuer (69 563 426 auf die Grundsteuer vom unbebauten Eigentum, 35 045 382 auf die Gebäudesteuer), 35 213 418 auf die Personal- und Mobiliar-, 13 397 459 auf die Thür- und Fenstersteuer, 26 760 726 auf die Gewerbesteuer; von letzterem 96 925 719 auf die Grundsteuer (61 530 821 auf die Grundsteuer i. e. S., 35 394 898 auf die Gebäudesteuer), 32 055 391 auf die Personal- und Mobiliar-, 19 526 602 auf die Thür- und Fenster-, 41 619 012 auf die Gewerbesteuer (in dem angegebenen Ertrage der Gewerbesteuer ist das den Gemeinden vom Ertrage der Staatsgewerbesteuer zustehende Präzipuum von 8 Prozent eingerechnet) [60]); sodann im Jahre 1896 in Mill. Fr. auf 179,23 für die Departements und 196,46 für die Gemeinden, wovon entfielen auf die eigentliche Grundsteuer 67,01 bezw. 61,21, auf die Grundsteuer von Gebäudeboden 36,19 bezw. 37,37, auf die Personal- und Mobiliarsteuer 37,51 bezw. 34,92, auf die Thür- und Fenstersteuer 13,27 bezw. 20,25, auf die Patentsteuer 25,25 bezw. 41,44. Im Jahre 1891, dem letzten, wo die Steuerzuschläge für Departements und Kommunen im Etat des Staatshaushalts mitaufgenommen waren, betrugen diese Zuschläge folgende Quoten in Prozent des ordentlichen Staatsbetrags:

	Departement	Kommunen	Summe inkl. andere Zuschläge
Grundsteuer I	57,8	51,3	114,7
„ II	45,1	46,7	102,4
Personal- und Mobiliarsteuer	40,8	37,2	82,8
Thür- und Fenstersteuer	21,2	33,2	59,0
Patentsteuer	19,2	32,0	59,0
Summe	37,8	48,4	85,5.

Von den Zuschlägen treffen einzelne nur eine oder mehrere der genannten vier Staatssteuern, die Mehrzahl wird von sämtlichen vier Steuern gleichmäßig erhoben. Es werden nach der gesetzlichen, hauptsächlich den Zwecken der Zuständigkeitsregelung und der Gliederung des Budgets dienenden Gruppierung ordentliche und außerordentliche Centimes unterschieden. Diese Einteilung wird sodann wieder gekreuzt durch die in allgemeine und Special-Centimes, von denen die letzteren die Natur von Zwecksteuern haben.

Die Votierung der Centimes erfolgt durch die Gemeinderäte bezw. die Generalräte der Departements, deren Beschlüsse sich jedoch innerhalb der für fast alle einzelnen Arten der Centimes festgesetzten Maxima zu bewegen haben. Diese Limitierung ist entweder eine feste

60) Bull. de stat. et de legisl. comp. Jahrgang 1889, 2. Hälfte, S. 41 ff.

d. h. durch Gesetz ein- für allemal geregelte oder eine veränderliche in der Weise, daß das Maximum jährlich vom Finanzgesetz festgesetzt bezw. — für die Gemeinden — innerhalb der hier erteilten Ermächtigung durch Beschlußfassung der Generalräte geregelt wird. Ersteres ist der Fall — die Special-Schul-Centimes der Gemeinden sind durch das Gesetz vom 19. Juli 1889 aufgehoben — hinsichtlich der Special-Wege-Centimes; das Maximum der ordentlichen Wege-Centimes ist für die Gemeinden auf 5, für die Departements auf 7, der Höchstbetrag der von den Gemeinden zu erhebenden außerordentlichen Wege-Centimes — Ges. vom 24. Juli 1867 Art. 3 und 6 — auf 3 festgesetzt; ein festes Maximum von 10 Centimes besteht ferner für Zuschläge, die bei verweigerter Beschlußfassung der kommunalen Organe zur Deckung obligatorischer Ausgaben auferlegt werden; dasselbe erhöht sich auf 20, wenn es sich um eine durch richterliches Erkenntnis festgestellte Schuldverbindlichkeit handelt. Das Maximum, innerhalb dessen die Generalräte der Departements den Höchstbetrag für außerordentliche Gemeindezuschläge bestimmen können, ist zur Zeit (s. Finanzgesetz vom 17. Juli 1889 für 1890 Art. 23) auf 20 Centimes bestimmt.

Zur Deckung der ordentlichen Ausgaben werden in allen Gemeinden Frankreichs 5 ordentliche Zuschlagscentimes von der Grund- und Mobiliarsteuer erhoben, welche zuerst durch das Finanzgesetz vom 15. Mai 1818 und sodann immer wieder bewilligt wurden; soweit hierdurch nicht Deckung geschafft wird, werden centimes pour insuffisance de revenus ordinaires erhoben, für die ein Maximum nicht besteht; dieselben treffen alle 4 Steuern. Was die Departements anlangt, so ist für diese das Maximum der ordentlichen Zuschlagscentimes 25 auf die Grund- und Personalmobiliarsteuer und 1 auf alle Steuern, das für die außerordentlichen Zuschläge 12 auf alle vier Steuern. Diese Limitierung bildet ein wesentliches Moment in dem Steuer- und Finanzsystem Frankreichs. Sie ist nötig, um zu verhindern, daß die Steuerkraft der Einwohner in einer die Nachhaltigkeit bezw. die für die Zwecke des Staats erforderliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Weise in Anspruch genommen werde; sie bildet sodann die Hauptgrundlage für die Bemessung der Beteiligung von Gemeinde, Departement und Staat an dem Aufwande derjenigen Verwaltungszweige, bei denen die Erfüllung der Aufgaben auf der finanziellen Konkurrenz der drei Faktoren beruht.

2. Oktrois. Der Gesamtertrag der Oktrois hat sich im Jahre 1893 in Mill. Fr. Rohertrag auf 316,85 (Reinertrag 286,4), davon in Paris allein auf 74,27, belaufen, wovon auf Getränke zc. 135,51 (in Paris 74,27), auf Eßwaren 88,75 (in Paris 34,24), auf Brennmaterial 40,28 (Paris 22,22), auf Viehfutter 15,99 (Paris 5,43), auf Baumaterial 29,48 (Paris 12,78), auf verschiedene Objekte 4,2 (Paris 1,95) entfielen. Während die Einnahmen der ländlichen Gemeinden, soweit Steuern in Betracht kommen, fast ausschließlich in dem Ertrage der Zuschläge zu bestehen pflegen, hat der Oktroi an den Einnahmen der Städte einen mit der Größe der letzteren in der Regel wachsenden Anteil und zwar ist der Ertrag des Oktroi viel bedeutender als derjenige des Kommunalzuschlags zu den direkten Steuern, der 1892 179,5 Mill. betrug. Paris allein bezieht beinahe 5mal soviel aus dem Oktroi als aus der direkten Besteuerung (im Etat für 1894 letztere im Ganzen inkl. Hundesteuer zu 33,4, Oktroi zu 150,5 Mill. Fr. veranschlagt). Die Verwaltungkosten des Oktroi, natürlich sehr verschieden je nach Größe, Reichtum und andern lokalen Verhältnissen der einzelnen Gemeinden, betrugen 1892 im Durchschnitt 8,47 Prozent und departementsweise berechnet im Maximum 18,90, im Minimum (außer Paris) 7,12, in den 55 größeren Städten mit über 30000 Einwohnern im Durchschnitt 7,49, im Maximum 16,32, im Minimum 5,61 Proz. (Paris).

Die neuere Gesetzgebung und Verwaltungspraxis hat sich die Oktroieinrichtungen besonders nach zwei Richtungen weiterzuentwickeln bemüht. Zunächst ist das Streben darauf gerichtet gewesen, zu verhindern, daß die Belastung sich nicht zu einer für die Entwicklung des Konsums nachteiligen, für die ärmeren Bevölkerungsklassen drückenden steigere. Diesem Zwecke dient großenteils der mit dem Dekret vom 12. Februar 1870 publizierte Generaltarif; die noch aufrecht gebliebenen Zölle auf Getreide und Mehl haben seitdem durchgehends Beseitigung gefunden. Ein zweites Ziel war, den Durchfuhrverkehr sowie die Einführung von Waren für den Handel bezw. für die industrielle Produktion in möglichst weitgehender Weise von der Oktroierhebung zu befreien. Auch in dieser Hinsicht hat das genannte Gesetz die vorhandenen Einrichtungen wesentlich vervollständigt und vervollkommnet. — Die Ergiebigkeit der Oktrois ermöglicht es, daß die größeren Städte ihren Bedürfnissen meist aus eigener Kraft genügen und daß daher die von den Departements bezw. vom Staat durch Subventionen zu leistende Hilfe großenteils für die ländlichen oder kleineren Gemeinden frei bleibt. Die vorzugsweise von der Freihandelspartei ausgegangenen, periodisch mit größerer oder geringerer Energie unternommenen Versuche der Beseitigung der Oktrois und der Ersetzung derselben durch direkte Steuern sind bisher ohne Erfolg geblieben, da die Bedürfnisse der Praxis sich mächtiger als die Schlußfolgerungen der Theorie erwiesen[61]).

3. Belgien.

Leemanns, Des impositions communales en Belgique. 1861. Bollie, Traité des taxes communales. 1881. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. II, 9, S. 258 ff. De Greef, Les impots de consommation. 1883.

---

61) Siehe den Bericht des genannten Deputierten. Annales de la Chambre des Députés. S. 662 ff.

§ 85. Das von der Gesetzgebung der französischen Revolution geschaffene Steuersystem verdrängte nach der Vereinigung Belgiens mit Frankreich auch hier die aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangenen Einrichtungen, in denen Verbrauchssteuern eine bevorzugte Rolle gespielt hatten. Eine selbständige Entwickelung, wiewohl bis zum Jahre 1830 vielfach von den Interessen der nördlichen holländischen Provinzen beeinflußt, begann erst mit der Abtrennung von Frankreich. Die Zuschläge zu den Staatssteuern blieben zwar bestehen, doch änderte sich ihre Bedeutung unter dem Einfluß der Umgestaltung des Staatssteuersystems, im Wege deren die Verbrauchssteuern ein wachsendes Anwendungsgebiet erhielten und auch die direkten Steuern mannigfachen Modifikationen unterlagen. Frankreich gegenüber charakterisiert die Entwickelung in Belgien sich vor Allem durch die erweiterte Autonomie, die den Gemeinden in der Regelung ihres Besteuerungswesens eingeräumt wurde. Die Provinzen sind abgesehen von einem Anteil an der Hunde- und der Jagdscheinsteuer und von den in neuerer Zeit auf den Detailhandel mit geistigen Getränken gelegten Provinzialsteuern auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen geblieben.

1) Gemeindezuschläge zu den direkten Staatssteuern. Am meisten hat ihre von Frankreich überkommene Gestalt die Grund- und Gebäudesteuer beibehalten, die trotz zweimaliger inzwischen zur Ausführung gebrachter Katasterrevisionen immer noch auf Grund von weit hinter den zeitigen Wertverhältnissen zurückgebliebenen Ertragsabschätzungen erhoben wird. Die Personal- und Mobiliarsteuer wurde durch das Gesetz vom 28. Juni 1822 mit der Thür- und Fenstersteuer verschmolzen und zugleich durch Aufnahme des Wertes des Mobiliars, sowie der Zahl der Dienstboten und der Pferde zu einer Besteuerung des Luxus erweitert. Die Gewerbesteuer wurde durch das Gesetz vom 21. Mai 1819 nach einem vom französischen abweichenden, sehr spezialisierten Tarife geregelt. Es hatten diese Reformen jedoch eine erhebliche Steigerung der Ergiebigkeit der Steuern um so weniger zur Folge, als bei der Personalsteuer das Gesetz vom 29. Dezember 1831 dem Steuerpflichtigen gestattete, zu verlangen, daß der Veranlagung in Bezug auf den größten Teil der Grundlagen die Feststellungen des Vorjahrs zu Grunde gelegt würden; der Ertrag der Gewerbesteuer blieb nach den vom Gesetz aufgestellten Sätzen überhaupt nur ein geringfügiger. Obwohl die neuere Gesetzgebung den Gemeinden mit Genehmigung — und zwar bis zu einer Belastung der Grund- und Personalsteuer mit 20 Centimes der Provinzialdeputation, in allen andern Fällen des Königs — die drei direkten Steuern in einer den Lokalverhältnissen entsprechenden Weise mit Zuschlägen zu belegen gestattet und obwohl die Zahl der Centimes infolge dieser erweiterten Freiheit im Allgemeinen sich nicht unbeträchtlich erhöht hat, hat doch die Einnahme aus denselben im Jahre 1880 den Betrag von 11 906 932 Fr., d. h. etwas über 1/8 der gesamten ordentlichen Einnahme der Ortsgemeinden von 92 592 919 Fr. nicht überschritten.

2) Selbständige Gemeindesteuern. Den Gemeinden ist es gestattet, statt der Zuschläge oder neben denselben vorbehaltlich der für ihre Beschlüsse erforderlichen Genehmigung der Provinzialorgane bezw. des Staats selbständige direkte Gemeindesteuern zu erheben. Derartige von der Veranlagung der Staatsgrundsteuer unabhängige Kommunalgrundsteuern bestehen in den belgischen Städten vereinzelt. Die Einführung selbständiger Personalsteuern ist von der Regierung in den letzten beiden Jahrzehnten nicht begünstigt worden und, wo solche gleichwohl stattgefunden hat, hat meist eine rationelle Durchbildung gefehlt. Es ist demgemäß der Gesamtertrag dieser Steuern in den belgischen Gemeinden herabgegangen und hat solcher sich im Jahre 1880 nur auf 2 909 783 Fr. belaufen. Erst in neuerer Zeit ist man in den größeren Städten der Einführung von Einkommensteuern näher getreten.

3) Oktrois und Kommunalfonds. Durch das Gesetz vom 19. Juli 1860 ist der Oktroi aufgehoben und durch den Gemeinden zur Entschädigung eingeräumte Anteile von Staatseinnahmen — vom Bruttoertrage der Postverwaltung und vom Ertrage einer Anzahl indirekter Steuern als des Kaffee-, Wein-, Bier-, Essig- und Branntweinzolles, der Accise vom inländischen Bier und Branntwein und der Zuckersteuer — ersetzt worden. Diese Anteile fließen zu einem besonderen Fonds, dem sog. Kommunalfonds, der jährlich unter die Gemeinden nach Verhältnis des im Vorjahre vorhanden gewesenen Steuersolls der Gebäude-, Personal- und Gewerbesteuer verteilt wird, so jedoch, daß die früheren Oktroigemeinden mindestens den vollen Betrag ihrer im Jahre 1859 aus dem Oktroi bezogenen Einnahmen erhalten. Die Ergiebigkeit der diesem Fonds überwiesenen Einnahmequellen ist stetig, wenn auch nicht in einem der Steigerung des Bedarfs der großen Städte ganz Rechnung tragenden Maße gewachsen, so daß der Ertrag im Jahre 1880 auf 25 985 461 sich belaufen hat, für das Jahr 1887 aber auf 28 625 150 Fr. veranschlagt worden ist [62]). Ein zweiter Kommunalfonds ist durch das Gesetz vom 19. August 1889 geschaffen worden. Derselbe wird gebildet durch den Ertrag der mittelst desselben Gesetzes geschaffenen Licenzsteuern vom Kleinhandel mit geistigen Getränken und sodann der auf Vieh und Fleisch gelegten Eingangszölle. Die Verteilung dieses Fonds auf die Gemeinden findet nach der Einwohnerzahl statt.

4) Behufs Beschaffung der Mittel für die Bestreitung des durch diese Einnahmen nicht gedeckten Teils des Bedarfs werden sogenannte taxes erhoben, unter welcher Benennung ver-

62) Nach dreijährigem Durchschnitt, daher niedriger als der Istbetrag.

schiedene indirekte Abgaben, Gebühren, Beiträge und privatwirtschaftliche Einnahmen zusammenbegriffen werden. Der Gesamtertrag der taxes belief sich 1880 auf 5 509 432 Fr.

4. Niederlande.

Sickinga, Geschiedenis der Nederlandsche Belastingen sedert het Jaar 1810. 1883—84. Treub, Ontwickeling en Verband van de Rijks. Provinciale en Gemeente belastingen in Nederland. 1885. Bok, De Belastingen in het Nederlandsch Parlament van 1848—88, Ineiding 1888. Alle drei Werke berücksichtigen in gleichem Verhältnis Staats-, Provinzial- und Gemeindebesteuerung. Der Gemeindebesteuerung allein ist gewidmet: Heynsius, De Inkomstenbelasting in de Nederlandsche en in de Pruisische Gemeenten. 1888; eine Darstellung der verschiedenen Entwickelungsphasen des Gemeinde- und Provinzialsteuerwesens in v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. II, 18. S. 481. Jz. H. G. Hartmann, Bestuur en administratie der gemeenten in Nederland. s'Gravenhage 1892.

§ 86. Wie in der Staatsbesteuerung, so prävalierten in der Kommunalbesteuerung von Alters her bei weitem die indirekten und unter ihnen die Verzehrungs- und Verbrauchsabgaben; zu etwas größerem Einfluß gelangten die direkten und namentlich die vom Grundertrag erhobenen Steuern infolge des vorbildlichen Einflusses der französischen Gesetzgebung unter der Batavischen Republik. Das aus den Ideen Gogels, des leitenden Finanzmanns jener Epoche, hervorgegangene System beruhte auf einer Kombination der Ertrags-, Erwerbs- und Verkehrssteuern mit Aufschlägen auf den Verbrauch und auf Luxusartikel aller Art. Die Provinzen wurden auf Staatszuschüsse, von den Gemeinden die kleineren auf persönliche Umlagen, die größeren in der Hauptsache auf Zuschläge zu den Staatsverbrauchssteuern (Accisen) angewiesen. Ein weiteres Uebergewicht erlangte das Element der indirekten Gemeindesteuern durch Einführung der französischen Oktroigesetzgebung während der Einverleibung des Staats in Frankreich. Nach Herstellung der Unabhängigkeit knüpfte zwar formell die Gesetzgebung an den früheren Zustand wieder an, immerhin blieb die Tendenz, den Gemeindeverbrauchssteuern in der Gestalt teils von Zuschlägen zu den indirekten Staatssteuern, teils von selbständigen Kommunalsteuern die thunlichste Ausdehnung zu geben, bestehen. Diese Tendenz accentuierte sich noch mehr nach der Abtrennung von Belgien, einer Periode, die sich als die eines Wetteifers von Staat und Gemeinden in der Ausnutzung der Verbrauchssteuern bezeichnen läßt; sogar die Provinzen erhoben Accisen; die Gemeindezuschläge zu den direkten Staatssteuern waren in enge Grenzen eingeschlossen; nur die kleinen Gemeinden (unter 2000 E.) behalfen sich, was die Beschaffung des Mehrbedarfs anlangt, großenteils mit der altherkömmlichen persönlichen Umlage.

Ein Umschwung brach erst infolge der Bewegung des Jahres 1848 sich Bahn. In der Gesetzgebung trat nunmehr ein auf Einschränkung bezw. Beseitigung der Gemeindeverbrauchssteuer gerichtetes Bestreben zu Tage. Das Provinzialgesetz vom 6. Juli 1850 beseitigte die Provinzialaccisen und wies die Provinzen, was die Aufbringung der Mittel für die Aufgaben ihres kommunalen Wirkungskreises anlangt, auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern an. Das Gemeindegesetz vom 29. Januar 1851 behielt zwar die Verbrauchsabgaben für die Gemeinden noch bei, schaffte jedoch die für den Konsum der ärmeren Volksklassen am meisten drückenden derselben ab und suchte ferner die Auflegung derartiger Steuern durch Aufstellung einer Reihenfolge einzuschränken, vermöge deren seitens aller Gemeinden der Bedarf in erster Linie durch Zuschläge zu den direkten Staatssteuern zu decken und nur bei Erreichung einer gewissen Zahl dieser Zuschläge das Zurückgehen auf selbständige Personalsteuern und auf Verbrauchssteuern zulässig sein sollte. Da die mit diesem Gesetz in der gedachten Richtung erzielten Erfolge nicht genügten, sprach ein Gesetz vom 7. Juli 1865 die Aufhebung der Gemeindeverbrauchsabgaben aus. Ersatz wurde den Gemeinden durch Erhöhung des Maximums der Zuschläge zur Personalsteuer und dadurch gewährt, daß dieselben für den Fall der Erreichung des Maximums der Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer (10 bezw. 40 Prozent) ermächtigt wurden, unter der Voraussetzung, daß selbstständige Personalsteuern von mindestens gleichem Ertrage erhoben würden, Zuschläge zur Staatspersonalsteuer aufzulegen; vor Allem wurde ihnen als Aequivalent ihrer Einbuße 4/5 des Ertrages der Staatspersonalsteuer überwiesen. Dieser Anteil ist inzwischen durch das Gesetz vom 11. Juli 1884 auf den im Durchschnitt der Finanzjahre 1882/83, 1883/84 und 1884/85 von den Gemeinden bezogenen Betrag fixiert worden. Finanziell nicht bedeutend sind die Gemeindesteuern von Hunden, von öffentlichen Vergnügungen und — in Gemäßheit des Gesetzes vom 25. Juni 1880 — vom Kleinhandel mit geistigen Getränken. Von einem Gesamtertrage der direkten Gemeindesteuern von (in 1000 fl.) 30 897 fl.[63]) im Jahr 1894 entfielen auf die Zuschläge zu Grund- und Gebäudesteuern 2944, auf die Zuschläge zur Personalsteuer 13 714, auf andere direkte Kommunalsteuern (Gemeindeanteil an der Personalsteuer, Gemeindepersonalsteuer) 14 239. Die Steuer vom Kleinhandel mit Getränken ergab im Jahre 1895 978 739 fl. Zwecksteuern, wie das in Amsterdam erhobene Pflastergeld, sind bisher vereinzelte Bildungen geblieben.

63) Jaarcijfers, uitgegeven door de Centrale Commissie voor de Statistiek. 1896. S. 247.

1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und Gemeindeanteil an der Staatspersonalsteuer. Für die seitens der Provinzen zu erhebenden Zuschläge zur Staats-, Grund-, bezw. Gebäude- und zur Personalsteuer besteht ein Maximum nicht. Ebenso wenig besteht für die Provinzen die Verpflichtung, beide Steuern gleichmäßig zu belasten. Die Belastung ist in derselben dementsprechend überaus verschieden geregelt. So erhob 1883 Groningen 42 Prozent auf die Grund- und auf die Personalsteuer, Friesland 47 Prozent auf die Grund- und 24½ auf die Personalsteuer, Utrecht je 6 Prozent auf beide Steuern. — Die Verschiedenheit des in Ansehung der Gemeinden für die Zuschläge zur Grund- und zur Gebäudesteuer festgesetzten Höchstbetrages beruht vorzugsweise auf der Annahme, daß die Besitzer von Gebäuden in höherem Maße bei den Ausgaben der Gemeinden interessiert seien. Obwohl der bei weitem größte Teil des Ertrages der Personalsteuer und darüber der Ertrag der Zuschläge den Gemeinden zufließt, steht diese Steuer dennoch unter ausschließlicher Verwaltung des Staats. Die für ihre Veranlagung geltenden Normen sind gesetzlich festgestellt. Dieselbe setzt sich aus sechs Elementen zusammen: aus der Steuer vom Mietswerte der Wohnungen, vom Mobiliarwerte, von der Zahl der Thüren und Fenster, von der Zahl der Herd- und Feuerstellen, der gehaltenen Dienstboten, der Pferde; vom Gesamtbetrage der Staatspersonalsteuer (ohne Zuschläge) für das Jahr 1886—87 von 9 781 000 fl. kamen auf die Steuer vom Mietswerte 3 047 000, von den Thüren und Fenstern 2 503 000, von den Herdstellen 1 559 000, vom Mobiliarwert 1 604 600, von den Dienstboten 886 000, von den Pferden 677 000 fl.; es trifft daher die Steuer die Leistungsfähigkeit nur nach gewissen äußerlichen Kriterien, welche der Gesetzgeber als Gradmesser des Wohlstandes aufgestellt hat, die jedoch einen Rückschluß auf letzteren nur in weiten Umrissen und jedenfalls nur sehr unvollkommen gestatten.

2) Selbständige Personalumlage der Gemeinden (Hoofdelijke omslag). In ihnen setzt jene vor Allem in den kleinen Gemeinden altherkömmlich gewesene Personalbesteuerung sich fort; erst das Gesetz von 1865 hat derselben, indem es die Erhebung von solchen Steuern zur Vorbedingung für die Auflegung von Zuschlägen auf die Personalsteuer machte, auch für größere Gemeinden ein notwendiges und umfangreiches Anwendungsgebiet gegeben. Die Regelung der Steuer im Einzelnen stand lange Zeit unter dem vorbildlichen Einfluß der Gesetzgebung über die Staatspersonalsteuer in der Weise, daß die Gemeinden sich mehr oder weniger der für letztere geltenden Veranlagungskriterien bedienten. Die Vorschrift des Gemeindegesetzes von 1851, wonach als Grundlagen für die Veranlagung nicht ausschließlich eine oder mehrere Grundlagen der Staatspersonalsteuer sollten verwendet werden dürfen, gewährt gegen solche Nachbildungen der letzteren nur sehr unvollkommenen Schutz; erst die Verallgemeinerung der Ueberzeugung, daß jene Grundlagen eine Gewähr für eine mit der Leistungsfähigkeit einen gewissen Schritt haltende Veranlagung der Steuerpflichtigen nicht enthielten, hat in den beiden letzten Jahrzehnten, wenn auch nicht ohne daß es zwischen den beteiligten Interessen zu heftigen Kollisionen gekommen wäre, dahin geführt, daß zuerst Amsterdam (1877 bezw. nach kurzer Rückkehr zu dem früheren System 1882), Arnheim (1877) und Leyden (1878), sowie demnächst nach dem Vorbilde dieser Städte successiv in einer wachsenden Anzahl größerer Gemeinden eine auf direkter Einschätzung des Einkommens beruhende Personalsteuer eingeführt wurde, so daß zur Zeit zwei Systeme der Personalsteuer, die eine nach dem Typus der Staatspersonalsteuer, die andere nach dem Typus einer Einkommensteuer sich gegenüberstehen. Ein Abschluß der Reform wird erst gefunden werden, wenn die wichtigen Reformfragen im Gebiet des Staatssteuerwesens, dessen Zwecken ohne Zurückgreifen auf eine Einkommensteuer im eigentlichen Sinne kaum wird genügt werden können, ihre Lösung gefunden haben werden.

Im Jahre 1894 ergaben die direkten Steuern in 1000 fl.

	für den Staat		für die Provinzen		für die Gemeinden			
	im Ganzen	auf den Kopf der Bevölkerung	im Ganzen	auf den Kopf der Bevölkerung	im Ganzen	auf den Kopf der Bevölkerung	im Ganzen	auf den Kopf der Bevölkerung
	27 923	5,86	2 898	0,60	30 897	6,48	61 718	12,95
darunter								
an Gebäudesteuer . .	6 079		719		2 386		9 184	
Grundsteuer	5 745		1 007		558		7 310	
Personalsteuer	4 354		1 014		13 714		19 082	
Auflage auf die Pferde	—		159		—		159	
Einkommensteuer . . .	—		—		12 971		12 971	
Andere direkte Steuern	—		—		1 268		1 268	

5. Italien.

L. Sbrojavacca, Delle Finanze delle amministrazioni locali im Bulletin de l'Institut international de statistique. Tome I livr. 3 u. 4. 1886. Cerefeto, Il comune nel diritto tributario. Bd. I 1885, Bd. II 1889. Ein kurzer Abriß bei F. Triaca, Elementi di diritto amministrativo, 2. Aufl. 1888 S. 59 ff. Ebenso umfassendes und wichtiges als übersichtlich gegliedertes Material enthalten die Veröffentlichungen der Generaldirektion der Statistik, vor Allem

die jährlich mit dem Namen Bilanzi comunali und provinciali erscheinenden Zusammenstellungen, sowie die Statistica delle tasse comunali. Le dazi di consumo, Bull. de stat. et de legisl. comparée. Tom. XXV (1889) S. 450 ff. S. auch unten § 140 ff. Ferner Les octrois en Italie. Revue gén. d'adm. XIIième année 1889 Nov. M. Martinelle, Sovrimposte comunali e provinciali. Giornale degli economiste. Luglio 1892. P. Molla und G. Grimaldi, L'amministrazione dei comuni delle provincie, opere pie ed altri corpi morali nei suoi rapporti con le tasse sugli affari (registro, bollo concessioni, governative manomorta): manuale delle principali disposizione legislative, della dottrina giurisprudenza, delle decisioni dei ministeri dei pareri del consiglio di stato, ecc. in materia finanziaria e amministrativa. Verona 1892. F. Fazi, Le finanze comunali e i provvedimenti proposti da governo: relazione della commissione terza. Foligno 1894.

§ 87. Wie die Grundlagen der kommunalen Organisation sind auch die der kommunalen Besteuerung Frankreich entlehnt. Das aus dem Gesetz vom 23. Oktober 1859 hervorgegangene Kommunal- und Provinzialgesetz vom 20. März 1865 ermächtigte die Gemeinden, abgesehen von der Erhebung von Wäge- und Meßgebühren, sowie von Gebühren für die Einräumung öffentlicher Verkaufsstellen auf Märkten und Messen und für die Gestattung der Benutzung öffentlicher Räume und Plätze zur Auflegung von Verbrauchssteuern auf Eß- und Trinkwaren, Brenn- und Baumaterialien, Viehfutter 2c., zur Erhebung einer Steuer von Zug-, Reit- und Lasttieren und zur Belastung der direkten Staatssteuern mit Zuschlägen. Einer Entwickelung zu Einnahmequellen von größerer Bedeutung waren offenbar nur die Verbrauchssteuer und die Zuschläge fähig. Der leitende Gedanke war, daß, wie in Frankreich, dem Bedarf der kleineren Gemeinden die Zuschläge genügen und die größeren im Ertrage der Verbrauchssteuern die notwendige Ergänzung finden würden. Die Provinzen wurden von Hause aus auf Zuschläge zu der direkten Staatssteuer angewiesen. — Eine Verschiebung trat indessen sehr bald dadurch ein, daß die infolge der Kriege und der neuen Organisationen wachsenden Finanzbedürfnisse den Staat nötigten, die direkten Staatssteuern stärker auszunutzen und auch in seinem Interesse Verbrauchssteuern einzuführen; es führte dies dahin, das Recht der Gemeinden zur Auflegung von Zuschlägen sowie zur Besteuerung derjenigen Verzehrungsgegenstände, welche Objekte jener vom Staat neu eingeführten Steuern waren, in engere Grenzen einzuschließen. Die Belastung der durch das Gesetz vom 1. Juli 1866 eingeführten Staatssteuer vom Einkommen aus beweglichem Vermögen (ricchezza mobile) mit Zuschlägen wurde durch Gesetz vom 11. August 1870 den Provinzen und Gemeinden ganz untersagt. Den Gemeinden suchte man teils durch Schaffung neuer Einnahmequellen an Gebühren und Steuern, teils dadurch Ersatz zu gewähren, daß man nach anderer Richtung den Bereich der ihrer Besteuerung unterworfenen Verzehrungsobjekte wieder ausdehnte. Das Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 bestätigt diesen Zustand. Es rekapituliert die Steuerquellen der Gemeinden dahin, daß es als solche (Art. 147) aufführt: Verbrauchssteuern auf vom Staat nicht besteuerte Eß- und Trinkwaren, auf Viehfutter, Brenn- und Baumaterial und ähnliche Gegenstände des örtlichen Verbrauchs, Zuschläge zu den Verbrauchssteuern des Staats innerhalb des gesetzlichen Höchstmaßes, eine Steuer vom Gewerbebetrieb und Wiederverkauf, eine Familien- und Herdsteuer, eine Steuer von öffentlichem und Privatfuhrwerk, von der Wohnungsmiete, von Photographien, von Aushängeschildern, vom Vieh, von Zug-, Reit- und Lasttieren, von Hunden, endlich Zuschläge zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer, dazu die oben erwähnten, durch das Kommunalgesetz von 1865 zugelassenen Gebühren. Auch gegenwärtig bilden jedoch unter den Einnahmen der Gemeinden aus Gebühren und Steuern die aus den Verbrauchssteuern und den Zuschlägen das weitaus überwiegende Element. Von einer Gesamteinnahme von 330 882 391 Fr. im Jahre 1891 [64]) entfielen auf Verbrauchssteuern und Zuschläge zu solchen 145 877 871 Fr., auf die Staats-, Grund- und Gebäudesteuer nur 122 324 078 Fr., auf die übrigen Steuern und Gebühren nur 62 680 442 Fr. Diese ergänzenden kleineren Steuern sind meist wenig beliebt und helfen im Zweifel die Gemeinden sich lieber durch Erhöhung der bestehenden oder Einführung neuer Verbrauchsabgaben.

1) Zuschläge zu der Staatssteuer oder Anteile an solchen. An Zuschlägen zur Grundsteuer war im Jahre 1891 ein Ertrag von 77 646 323, an solchen zur Gebäudesteuer ein Betrag von 44 677 755 Fr. vorgesehen; als Prämie für die Verwaltung und Erhebung ist ferner den Gemeinden (Gesetz vom 2. Juli 1885) eine Vorwegnahme von 10 Prozent am Ertrage der Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen eingeräumt, die für 1891 auf 3 935 852 Fr. veranschlagt war. Die Zahl der Zuschläge für Grund- und Gebäudesteuer verschieden festzusetzen, ist unzulässig. Das Höchstmaß der Zuschläge beträgt für Gemeinden und Provinz zusammen 100 Prozent; die Gemeinden müssen sich mit demjenigen Anteil derselben, über den von der Provinz nicht disponiert wird, begnügen; zur Ueberschreitung des Höchstmaßes bedarf es eines Spezialgesetzes, doch wird Gemeinden und Provinzen nachgelassen, diejenige Zahl von Zuschlägen fortzuerheben, welche sich aus der Berechnung des Durchschnittsbetrages der in den Finanzjahren 1884—86 zugelassenen Zuschläge ergiebt (Gesetz vom 1. März 1886, Art. 51. 52).

2) Verbrauchssteuern (dazio di consumo) und Zuschläge zu solchen. Zuschläge kommen nur in Ansehung der vom Staat mit Verzehrungssteuern belasteten Gegenstände vor;

64) Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1891.

es sind dies in offenen Gemeinden Trinkwaren und Fleisch, in geschlossenen, außer dem Mehl, Reis, Oel, Butter und Zucker; in diesen erfolgt die Erhebung beim Eingange, in jenen beim Detailverkauf; der Satz graduiert sich nach einer alle Gemeinden umfassenden vierstufigen Klasseneinteilung; zu demselben können die Gemeinden Zuschläge bis zum Höchstmaß von 50 Prozent erheben (Gesetz vom 11. Aug. 1870 Art. 11). In Bezug auf vom Staat nicht belastete Gegenstände der im Gesetz von 1889 genannten Kategorien sind die Gemeinden durch ein Höchstmaß nicht beschränkt; auch andere Gegenstände der Steuer zu unterwerfen, können sie durch ein auf Gutachten der Handelskammer zu erlassendes königliches Dekret ermächtigt werden. Von der Befugnis, auch solche Objekte zur Steuer heranzuziehen, ist in den Städten ausgiebigster Gebrauch gemacht worden. Auch die Erhebung der staatlichen Verbrauchssteuern wird regelmäßig den Gemeinden gegen eine periodischer Neufestsetzung unterliegende Pauschalsumme übertragen.

3) Sonstige besondere Gemeindesteuern. Von den neu eingeführten Gemeindesteuern sind nur einige zu größerer finanzieller Bedeutung gelangt; in erster Linie lassen sich als solche die Familien- und Haussteuer (tassa di famiglia e fuocativo) und die Viehsteuer (tassa sul bestiame agricolo) bezeichnen; der Gesamtertrag der ersteren bezifferte sich für 1891 auf 21 601 351 L., der der zweiten auf 11 349 094 L. Die Familiensteuer ist eine graduierte Klassensteuer, die nach einer Klasseneinteilung, welchen die Familien der betr. Gemeinde nach ihrer Vermögenslage eingereiht werden, nach festen Sätzen erhoben wird. Zahl und Abgrenzung der Klassen sowie der Sätze sind in den einzelnen Gemeinden sehr verschieden geregelt. Die Viehsteuer ist eine vom Haupt des verschiedenen in der Landwirtschaft gehaltenen Viehs erhobene Steuer, die vorzugsweise in den kleineren ländlichen Gemeinden verbreitet ist. Ein ergänzendes Element bilden auch hier die Frohnden. Nicht unbedeutend ist auch die Einnahme aus der Steuer von Zug-, Last- und Reittieren (1891 3 017 001 L.), von Privatfuhrwerken (1891 1 408 775 L.), vom Gewerbebetrieb und Wiederverkauf (tassa di esercizio e rivendita, 1891 5 276 912 L.), der Schlachtsteuer (tassa di macellazione, 3 570 929 L.), Abgaben vom öffentlichen Maß und Gewicht (Diritto di peso e di misura publica, 1 028 478 L.), Einnahmen aus öffentlichem Grund und Boden (occupazione di arree publiche, 3 253 428 L.), aus der Mietzinssteuer (tassa sul valore locativo, 1 500 139 L.), aus der Hundesteuer (tassa sui cani, 683 405 L.), der Dienstbotensteuer (tassa sui domestici, 916 611 L.), aus Gast- und Kaffeehauslizenzen (tassa di licenza per alberghi, caffé ecc., 421 697 L.), Schulsteuern (tasse scolastiche, 770 037 L.), Steuern aus Akten über den Civilstand (Diritti sugli atti dello stato civile, 519 171 L.), Vermietung von Tischen bei Messen und Märkten (affitto di banchi per fiere e mercati, 564 999 L.).

6. Deutschland.

§ 88. Ganz Deutschland ist es gemeinsam, daß die Kommunalverbände höherer Ordnung, da wo sie nicht überhaupt ein Besteuerungsrecht nur mittelbar durch die Ortsgemeinden und Kommunalverbände niederer Ordnung ausüben, ganz oder weit vorwiegend auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern angewiesen sind; auch im Finanzwesen der Orts- und der Specialgemeinden haben die Zuschläge ein ausgedehntes, wenn auch im Einzelnen sich verschieden abgrenzendes Geltungsgebiet, da neben ihnen teils selbständige direkte Kommunalsteuern zur Ausbildung gelangt sind, teils auch indirekte Verbrauchssteuern bestehen. Auf einer Kombination von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern mit kommunalen Verbrauchssteuern beruht vor allem das Gemeindesteuersystem der südwestdeutschen Staaten und Gebietsteile: Baden, Hessen, die bayerische Pfalz besitzen neben den Zuschlägen in den größeren Städten eine dem französischen Oktroi nachgebildete bezw. aus demselben hervorgegangene Verbrauchsbesteuerung; in Elsaß-Lothringen sind die französischen Einrichtungen im wesentlichen beibehalten; ebenso finden in Bayern und Württemberg die Zuschläge eine Ergänzung durch Verbrauchssteuern; letztere beruhen indessen auf einer anderen Grundlage, indem sie abweichend von dem Oktroi nur eine beschränkte Anzahl von Artikeln sehr allgemeinen Konsums treffen. Neben beiderlei Elementen steht in Württemberg noch eine besondere direkte Gemeindesteuer: die Wohnsteuer. Im Gegensatz läßt die Gesetzgebung Sachsens selbständige Gemeindesteuern im Gebiet nicht bloß der indirekten sondern auch der direkten Besteuerung zu; das praktische Bedürfnis und die in den maßgebenden Kreisen herrschende Richtung haben indessen zu einer immer erweiterten Anwendung der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bezw. zum Anschlusse der Gemeinde- an die Staatsbesteuerung geführt, wogegen die Anwendung selbständiger direkter Gemeindesteuern eine immer sparsamere geworden ist; in noch höherem Maße hat die herrschende volkswirtschaftliche Auffassung zu einer immer größeren Einschränkung des Geltungsgebiets der indirekten Gemeindesteuern geführt. In dem größten deutschen Staate, in Preußen, sind durch die in den letzten Jahren stattgefundene Kommunalsteuerreform nicht nur die direkten staatlichen Realsteuern (Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern) ganz den Gemeinden überwiesen worden, sondern es wurde auch die Einführung besonderer kommunaler Realsteuern begünstigt, während die Gemeinden in der Erhebung von Gemeindeeinkommenssteuern beschränkt wurden.

Ganz Deutschland sind ferner gemeinsam die Einschränkungen, denen die Erhebung von Verbrauchssteuern nach dem Zolleinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 unterliegt; danach dürfen Gemeinden und Korporationen derartige Steuern sei es im Wege von Zuschlägen,

sei es im Wege selbständiger Besteuerung nur von Gegenständen örtlicher Konsumtion erheben, zu welchen Bier, Essig, Malz, Cider (Obstwein), die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage, ferner in den eigentlichen Weinländern der Wein und in den Ländern, wo zur Zeit des Abschlusses des Vertrags eine Auflage auf den Branntwein bestand oder gestattet war, auch dieser Artikel gerechnet wurden; außerdem waren die bei der Einfuhr mit mehr als 3 Mark für 1 Doppelzentner belegten ausländischen Erzeugnisse von inneren Verbrauchsabgaben frei zu lassen; nach dem Reichsgesetz vom 27. Mai 1885 findet die letztere Bestimmung auf Mehl und Mehlfabrikate, sowie auf Backwaren, Fleischwaren und Fett und insoweit es sich um die Besteuerung der Gemeinden und Korporationen handelt, auch auf Bier und Branntwein keine Anwendung mehr.

§ 89. Preußen[65]). Geschichtliches. Schon am Ende des 15. Jahrhunderts besaßen manche Städte eine große Menge öffentlich-rechtlicher Einkünfte, ein festes Abgabensystem aber hatte sich noch nirgends entwickelt. Die städtischen Steuern lasteten wie die landesherrlichen zuerst vorwiegend auf dem Grundbesitz (Grundsteuern), später bildeten sich Vermögenssteuern (das „Eidgeschoß“ in den schlesischen, das „Pfundgeschoß“ in den märkischen Städten) und Kopfsteuern (das „Hauptgeld“ in den märkischen Gemeinden), auch Gewerbesteuern, dagegen nur vereinzelt Einkommensteuern; daneben bedienten sich die Städte schon frühe der indirekten Abgaben („Umgeld“ von Bier, Wein, Getreide, Brot, Fleisch; »assisia« in den rheinischen und westfälischen Städten im 13. und 14. Jahrhundert, „Bierzinse“ in der Mark im 15. Jahrhundert) und der städtischen Zölle. Von Bedeutung für den städtischen Haushalt waren seit Alters auch die Einkünfte aus der Handhabung der Gerichtsbarkeit und der Polizei, die Gerichtssporteln und die Polizeibrüchten. In Verbindung mit der Reorganisation der ganzen städtischen Verwaltung durch Friedrich Wilhelm I. erfolgte auch eine gründliche Reorganisation des städtischen Finanzwesens, indem den Städten das freie Besteuerungsrecht genommen und nur zur Deckung besonderer Bedürfnisse die Erhebung von Kommunalsteuern, sog. „Kollekten“ gestattet wurde, welche durch die Verordnung vom 4. Sept. 1738, das erste Kommunalsteuergesetz des preußischen Staates, einheitlich geregelt wurden. Die Städteordnung von 1808 gab den Städten das unbeschränkte Besteuerungsrecht wieder, das aber schon durch das Gesetz über Einrichtung des Abgabewesens vom 30. Mai 1820, welches Gemeindeabgaben in Form von Zuschlägen zur Klassen- oder Mahl- und Schlachtsteuer nur mit Genehmigung der Regierung, andere Auflagen und Aufschläge aber nur soweit zuließ, als sie bereits bestanden und den Bestimmungen der allgemeinen Steuergesetze und der Freiheit des inneren Verkehrs nicht hinderlich waren, und sodann durch die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 noch weiter beschränkt wurde, indem dieselbe alle „nach einem andern Maßstabe als dem der Staatssteuern“ aufzubringenden Gemeindeauflagen von ministerieller Genehmigung abhängig machte. Durch die Instruktion vom 18. Febr. 1834 wurde die Erhebung aller Steuern wiederum von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht. Schon 20 Jahre später wurde durch die Städteordnung vom 30. Mai 1853 den Städten wieder ein weiterer Spielraum und eine größere Freiheit bei Erhebung ihrer Abgaben eingeräumt. Darnach konnten die Gemeindesteuern sowohl in Zuschlägen zu den direkten (mit Ausnahme der Steuer vom Gewerbebetrieb im Umherziehen) und indirekten Staatssteuern als auch in besonderen, ihrer Art nach nicht näher bezeichneten direkten oder indirekten Steuern bestehen; Genehmigung der Aufsichtsbehörde war nur erforderlich für die letztgedachten besonderen direkten oder indirekten Gemeindesteuern, für die Zuschläge zur klassifizierten Einkommensteuer und für Zuschläge zu den übrigen direkten Staatssteuern, wenn der Zuschlag 50 % der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen auf dieselbe verteilt werden sollte, und endlich für alle Zuschläge zu indirekten Staatssteuern. Als diese Vorschriften 1856 auch in die Städteordnungen der beiden westlichen Provinzen aufgenommen wurden, war das Abgabewesen in den Städten der alten Provinzen grundsätzlich übereinstimmend gemacht wie es bis in die neuesten Zeiten im wesentlichen unverändert bestanden hat.

In den Landgemeinden entwickelte sich im Zusammenhang damit, daß die Bedürfnisse der ländlichen Gemeindeverwaltung verhältnismäßig sehr gering waren und bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts vorwiegend auf der Naturalwirtschaft beruhten, das Abgabewesen erst später und auch da viel unvollkommener als in den Städten. Nach dem allg. Landrecht sollen über die gemeinen Lasten in den Dörfern zunächst „Verträge oder hergebrachte Gewohnheit“ entscheiden, erst sub-

65) Grotefend, Die Grundsätze des Kommunalsteuerwesens der östlichen und westlichen Provinzen des preußischen Staats. 1874. Herrfurth u. Nöll, Das Gesetz betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben vom 27. Juli 1885. 1886. Preußisches Einkommensabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (Text) im F.A. 1893 S. 816. Denkschrift vom 2. Nov. 1892 zu den Entwürfen der preußischen Steuerreformgesetze im F.A. 1893 S. 335, auch in Annalen (1894) S. 161 ff. F. Adickes, Das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893. Mit einer geschichtlichen Einleitung ꝛc. 1894. Derselbe, Studien über die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens. Auf Grund des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893. 1894. Schön, Die geschichtliche Entwicklung des Kommunalabgabewesens in Preußen und die wichtigsten prinzipiellen Bestimmungen des neuen Kommunalabgabegesetzes, Annalen 1895 S. 249. F. Nöll, Das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 ꝛc. 1895. C. Merlo, Die Die Ausführung des preußischen Kommunalabgabengesetzes und die neuesten ministeriellen Verfügungen. 1895.

sidiär ordnet es an: „die baren Geldausgaben werden in der Regel nach dem Verhältnisse der landesherrlichen Steuern aufgebracht". Weder das Gesetz von 1820 über das Abgabenwesen noch dasjenige vom 17. April 1856 betr. die Landgemeindeverfassungen in den 6 östlichen Provinzen vom 17. April 1856 haben eine nennenswerte Fortbildung des ganzen ländlichen Gemeindelastenwesens herbeigeführt. In den beiden westlichen Provinzen wurde durch die Landgemeindeordnungen für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 bezw. die Novelle vom 15. Mai 1856, für Westfalen vom 19. März 1856 das Gemeindebesteuerungsrecht ganz den Städteordnungen entsprechend geregelt.

Als im Jahre 1867 verschiedene neue Rechtsgebiete, jedes mit einem besonderen Kommunalsteuersystem dem Staate einverleibt wurden, wurde für die Stadt Frankfurt a. M. und für die Städte Schleswig-Holsteins durch die Städteordnungen vom 25. März 1867 und vom 14. April 1869 das Abgabensystem der östlichen Städteordnung, für die Landgemeinden Schleswig-Holsteins durch die Verordnung vom 22. Sept. 1867 die unvollkommenen Normen des Gesetzes vom 14. April 1856 eingeführt, im übrigen ließ man es bei dem bestehenden Rechte.

So war in der preußischen Monarchie bis in die neueste Zeit das Besteuerungsrecht der Gemeinden nicht nur formell in einer Menge von Gesetzen geregelt, sondern auch materiell in den einzelnen Rechtsgebieten zum Teil auf ganz verschiedene Grundsätze aufgebaut. Ein wirkliches Abgabesystem gab es abgesehen von den größeren Städten in den wenigsten Gemeinden, willkürlich und prinziplos wurden selbständige Gemeindesteuern und Zuschläge bald zu dieser, bald zu jener Staatssteuer erhoben.

Eine Reform des Gemeindesteuerwesens ergab sich mit zwingender Notwendigkeit. Das Komunalsteuernotgesetz vom 27. Juli 1885 eröffnete zwar durch Ausdehnung der subjektiven Steuerpflicht auf die Forensen, jurist. Personen, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften und eingetragene Genossenschaften den Gemeinden eine Reihe neuer ergiebiger Steuerquellen und regelte verschiedene bestrittene Punkte auf dem Gebiete des Gemeindeabgabewesens in einer den Bedürfnissen der Gemeinden und den Interessen der Verwaltung entsprechenden Weise einheitlich und gleichmäßig für den ganzen Umfang der Monarchie, das System oder vielmehr die verschiedenen Systeme der Kommunalsteuergesetzgebung waren jedoch durch dasselbe noch unberührt gelassen. Ueberall, besonders aber in den Städten, hatte sich infolge der willkürlichen Besteuerungsbefugnis der Gemeinden die Belastung der direkten Staatssteuern mit Gemeindezuschlägen dahin entwickelt, daß die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer im Verhältnis zur Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer nur sehr gering belastet wurde, die Zuschläge zur letzteren dagegen bisweilen eine enorme, auf die Dauer unerträgliche Höhe erreichten. So belief sich im Rechnungsjahr 1891/92 in den 205 Städten der Monarchie von mehr als 10 000 Einwohnern der gesamte Jahresbetrag der Gemeindeabgaben auf 127 904 601 M., wovon aufgebracht wurden

durch Wohnungs- und Mietssteuern	13 827 900 M.,
Hundesteuer	1 273 029 „
sonstige besondere Realsteuern	8 665 438 „
„ „ Personalsteuern	380 831 „
indirekte Gemeindeabgaben	5 984 181 „
zusammen	30 131 379 M.,

der ganze Rest dagegen mit 97 773 222 M. durch Einkommenssteuern. Noch schärfer hatte sich das Zuschlagssystem bei den Stadtgemeinden unter 10 000 Einwohnern ausgeprägt, indem bei einem Gesamtbetrag von 13 544 171 M. in je einer aus jedem Kreise der Monarchie auf die oben genannten besonderen Steuerarten nur 975 966 M. entfielen, der Ueberrest dagegen mit 12 568 205 M. auf Zuschläge zu den staatlichen Einkommenssteuern oder auf besondere Gemeindeeinkommenssteuern, und bei den Landgemeinden endlich waren von 7 603 847 M. in je zwei aus jedem Kreise nur 526 517 M. durch besondere Abgaben aufgebracht.

In den 205 Städten der Monarchie über 10 000 Einwohner ergab sich für das Jahr 1891/92 folgendes Durchschnittsverhältnis:

	Sollbetrag der Staatssteuern	Gemeindesteuerzuschläge	
	M.	M.	Proz.
Grund- und Gebäudesteuer	23 446 998	15 770 755	67
Klassen- und Einkommenssteuer . .	54 652 430	89 708 770	164
Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe	11 743 712	959 135	8

während in diesen Städten im Jahre 1891/92 die Ausgaben für Verkehrsanlagen allein nach Abzug der daraus erzielten Einnahmen insgesamt 42 000 000 M. betrugen.

Unter Hinzurechnung der Wohnungs- und Mietssteuern steigerten sich die Einkommenssteuerzuschläge auf 103 536 670 M. oder 190 Proz.

Ferner betrugen im Jahre 1891/92 die Zuschläge

	in den ausgewählten Städten unter 10 000 Einwohner	in den Landgemeinden
zur Einkommensteuer einschl. der besonderen Einkommenssteuern	180 Proz.	123 Proz.
zur Grundsteuer	74 „	86 „
zur Gebäudesteuer		81 „
zur Gewerbesteuer	27 „	44 „

Wenn hienach auch bei den Landgemeinden das Verhältnis günstiger war, so stiegen doch auch hier in einzelnen Fällen die Einkommenssteuerzuschläge auf mehr als 300, ja bis auf 400 Proz.

Die Ansichten klärten sich immer mehr dahin, daß ein gesundes Abgabewesen der Gemeinden vorzugsweise auf der Besteuerung derjenigen Objekte beruhen müsse, welche mit ihnen in einer unzertrennlichen Verbindung stehen und daher die sicherste Fundierung des Gemeindehaushalts bilden, daß Gemeindeeinkommenssteuern nur nebenbei als Ergänzung in Betracht kommen dürften und daß endlich in diesem System auch die Verbrauchsabgaben, besonders aber dem Gebührenwesen eine größere Bedeutung und Ausdehnung als bisher einzuräumen sei.

Die Reform wurde eingeleitet durch das Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891, welches durch die Vorschrift in § 82, daß gewisse durch die Umgestaltung der Einkommenssteuer erzielte Mehrerträge „zur Durchführung der Beseitigung der Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer, bezw. der Ueberweisung derselben an kommunale Verbände" verwendet werden sollten, als das Ziel der Steuerreform „sowohl die völlige Aufhebung der Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer, als auch die Ueberweisung dieser Steuern an die Kommunalverbände" bestimmt und klar hinstellte, sowie durch die Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891, welche die Erhebung von Gebühren und indirekten Steuern, die Mehr- oder Minderbelastung, sowie die Verteilung des Steuerbedarfs auf Real- und Personallasten regelte, und zum Abschluß gebracht durch das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern, das Ergänzungssteuergesetz und das Kommunalabgabengesetz, vom 14. Juli 1893, in Kraft getreten am 1. April 1895, wonach der Staat auf die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer zu Gunsten der Gemeinden gänzlich verzichtet und sich hiefür Deckung verschafft hat 1) durch eine nach dem Vermögen umgelegte Personalsteuer „die Ergänzungssteuer", 2) durch die den Betrag von 80 000 000 Mark übersteigenden Mehrerträge der Einkommensteuer, 3) durch Aufhebung des Gesetzes vom 14. Mai 1885 (lex Huene), nach welchem der größte Teil der auf Preußen entfallenden Erträge der landwirtschaftlichen Zölle vom Staat an die Kreise herauszuzahlen war, und 4) durch Aufhebung der den Gemeinden bisher für Veranlagung der Gewerbe- und Einkommensteuer und für Erhebung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer gezahlten Gebühren.

Die Hauptpunkte des neuen Kommunalabgabengesetzes sind folgende:

1. Der Grundgedanke des ganzen Kommunalabgabegesetzes ist, daß in der Gemeinde als in einem wesentlich wirtschaftlichen Verbande die Lastenverteilung soweit angängig nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung zu erfolgen habe. Alle Einwohner sollen nach dem Maßstabe ihrer Leistungsfähigkeit, d. h. durch Einkommenssteuern prinzipiell nur zu denjenigen Ausgaben der Gemeinden beitragen, welche auch allen mehr oder minder gleichmäßig zum Vorteile gereichen, wie z. B. die für das Schul- und Armenwesen, für die öffentliche Sicherheit und ähnliche allgemeine Zwecke. Aufwendungen dagegen, welche in erkennbarer Weise im Interesse einzelner Einwohner oder gewisser Einwohnergruppen gemacht werden, sollen nur von diesen nach Verhältnis des ihnen zugewendeten Vorteils getragen werden, und zwar sollen die allgemeinen Realabgaben da die Ausgleichungsleistung bilden, wo es sich um Vorteile handelt, welche allen Grundbesitzern oder Gewerbetreibenden gleichmäßig zukommen; bei Veranstaltungen dagegen, welche nicht allen Angehörigen dieser Personenkategorien zukommen (Straßenanlagen, Markthallen, Schlachthäuser), oder welche auch anderen Personenkreisen spezielle Vorteile gewähren (Bade-, Desinfektionsanstalten, Begräbnisplätze), soll diese Ausgleichung durch spezielle Entgelte in der Form von Gebühren, Beiträgen und steuerliche Mehrbelastungen[66]) herbeigeführt werden.

2. Die Erhebung von Steuern soll nur ein subsidiäres Hilfsmittel der Gemeinden sein, ihren Bedarf zu decken, d. h. erst dann erfolgen, wenn die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus dem Gemeindevermögen, aus Gebühren, Beiträgen und den vom Staate oder weiteren Kommunalverbänden überwiesenen Mitteln zur Deckung ihrer Ausgaben nicht ausreichen, mit Ausnahme solcher Steuern, welche, wie die Hunde- und Lustbarkeitssteuern, durch besondere Rücksichten namentlich polizeilicher Art geboten sind, sich jedoch auch nur auf den notwendigen Bedarf beschränken sollen[67]).

3. Unter den einzelnen Steuerarten werden die indirekten Steuern in gewisser Beziehung den direkten vorgezogen, indem letztere behufs Vermeidung eines übermäßigen Druckes der direkten Kommunalsteuern nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes nur zur Deckung des Bedarfs erhoben werden sollen, welcher nach Abzug des Aufkommens der indirekten Steuern von dem gesamten Steuerbedarfe verbleibt.

4. Unter den direkten Steuern werden wiederum die Personalabgaben und die Realabgaben nach ganz verschiedenen Gesichtspunkten behandelt. Ausgehend von dem der ganzen Steuerreform zu Grunde liegenden Gedanken, daß die Realsteuern durch die Gemeinde gerade deshalb viel zweckmäßiger und gerechter ausgenutzt werden können, als durch den Staat, weil die Gemeinde viel besser als dieser durch häufige Revisionen, genauere Kenntnis der Verhältnisse u. s. w. den jeweilig wirklichen Ertrag der in ihrem kleineren Bezirke befindlichen Güter-

66) K.A.G. §§ 4. 6. 9. 20 Abs. 2. Grundz. I. A Mot. S. 42. Abgeordnetenhaus, Komm.-Bericht S. 4.

67) K.A.G. § 2 Anw. Art. 2 Nr. 1. 3. 4.

quellen zu ermitteln vermag, begünstigt das Gesetz mit Rücksicht darauf, daß die den Gemeinden überwiesenen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern in ihrer gegenwärtigen Gestalt in vielen Beziehungen nicht den an zweckmäßig eingerichtete kommunale Realsteuern zu stellenden Anforderungen entsprechen, die Einführung besonderer kommunaler Realsteuern, welche sich übrigens ganz der Eigenart jeder Gemeinde entsprechend „von unten herauf und aus den Gemeinden selbst heraus" vollziehen soll und durch das Gesetz nur einige wenige bindende Direktiven erhalten hat[68]). Während so das Gesetz die Ausbildung besonderer Realsteuern begünstigt und geradezu fordert, tritt es der Erhebung besonderer Gemeindeeinkommenssteuern hindernd entgegen. Gemeindesteuern vom Einkommen dürfen nur im engsten Anschlusse an die Staatseinkommensteuer und in der Regel nur in Form von Zuschlägen erhoben werden. Besondere Gemeindeeinkommensteuern sind nur aus besonderen Gründen gestattet, aber auch für sie bleiben die bei der Veranlagung der Staatseinkommensteuer erfolgte Feststellung des Einkommens und die Stufen des Steuertarifs der Staatseinkommensteuer maßgebend[69]). Die zweite staatliche Personalsteuer, die Ergänzungssteuer, darf überhaupt nicht für die Kommunalbesteuerung benützt werden[70]).

5) Die Verteilung des durch direkte Gemeindesteuern aufzubringenden Bedarfs hat in der Weise zu erfolgen, daß von dem Gesamtbetrage des gemeindlichen Finanzbedarfs das Aufkommen an Gebühren, Beiträgen und anderen nicht steuerlichen Einnahmen, an indirekten Steuern und endlich auch einer etwa bestehenden Bauplatzsteuer[71]) und einer in die Gemeindekasse fließenden Betriebssteuer[71]) in Abzug gebracht wird; nur der hiernach übrig bleibende Rest des Finanzbedarfs ist auf die direkten Steuern zu verteilen und zwar zunächst auf die Gesamtheit der Realsteuern einerseits und auf die Einkommensteuer andererseits; des weiteren hat dann eine Unterverteilung des auf die Gesamtheit der Realsteuern entfallenden Betrages auf die einzelnen Arten der letzteren zu erfolgen. Dabei dürfen Zuschläge zur Staatseinkommensteuer in der Regel nur bei gleichzeitiger Heranziehung der vom Staate veranlagten Realsteuern erhoben werden, auch dürfen zur Deckung des Gemeindebedarfs die Realsteuern ausschließlich herangezogen werden, wie auch überhaupt eine verhältnismäßig stärkere Belastung der letzteren begünstigt wird: Die Realsteuern sind in der Regel mindestens zu dem gleichen Prozentsatz, können aber, so lange die zu ihnen erhobenen Zuschläge nicht 200 Proz. erreichen, bis zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze als die Staatseinkommenssteuer zur Kommunalsteuer herangezogen werden. Die Staatseinkommenssteuer kann dagegen mit einem geringeren Prozentsatze als die Realsteuern herangezogen oder auch von Zuschlägen ganz freigelassen werden, so lange nicht mehr als 100 Proz. der letzteren erhoben werden. Mehr als 200 Proz. der Realsteuern sollen in der Regel nicht erhoben werden; von 150 Proz. an können für jedes weiter erforderliche Prozent der Realsteuern 2 Proz. der Staatseinkommensteuer erhoben werden. Abweichungen von diesen allgemeinen Verteilungsregeln sind zugelassen, bedürfen aber der Genehmigung. Die Unterverteilung der Gesamtheit der Realsteuern auf die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer hat in der Regel zu gleichen Quoten zu erfolgen.

6) Die Einkommensteuern dürfen zum Teil durch Aufwandsteuern (Wohnungs- und Mietssteuern, Luxussteuern i. e. S., die Lustbarkeitsabgaben und die auf den Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln gelegten Verbrauchssteuern) ersetzt, Miets- und Wohnungssteuern aber überhaupt nicht neu angeführt werden[72]).

7) Schließlich ist als eine neue Einnahmequelle noch zu erwähnen die aus dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung sich ergebenden Zuschüsse der Betriebsgemeinden. Wenn nämlich einer Gemeinde durch den in einer andern Gemeinde stattfindenden Betrieb von Berg-, Hütten- oder Salzwerken, Fabriken oder Eisenbahnen nachweisbar Mehrausgaben für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder der öffentlichen Armenpflege erwachsen, welche im Verhältnis zu den ohne diese Betriebe für die erwähnten Zwecke notwendigen Gemeindeausgaben einen erheblichen Umfang erreichen und eine Ueberbürdung der Steuerpflichtigen herbeizuführen geeignet sind, so ist eine solche Gemeinde berechtigt[73]), von der Betriebsgemeinde einen angemessenen Zuschuß zu verlangen.

---

68) K.A.G. §§ 25. 29.

69) K.A.G. §§ 36. 37.

70) K.A.G. § 36.

71) Die Bauplatzsteuer ist eine eigentümliche Realsteuer, auf deren Ausbildung das K.A.G. in § 27 besonders hinweist. Sie soll darin bestehen, daß Liegenschaften, welche durch Festsetzung von Baufluchtlinien in ihrem Werte erhöht worden sind, sog. „Bauplätze", nach Maßgabe der Werterhöhung, die sie durch diese Festsetzung erfahren haben, zu einer höheren Steuer als die übrigen Liegenschaften herangezogen werden und sie rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß solche Grundstücke regelmäßig ohne Zuthun des Besitzers und infolge der Veranstaltungen der Gemeinden eine beträchtliche Wertsteigerung erfahren. Ueber die Form dieser Steuer enthält das K.A.G. keine Bestimmung.

Die Betriebssteuer ist eine Zuschlagssteuer auf den Betrieb der Gastwirtschaft, der Schankwirtschaft, sowie des Kleinhandels mit Branntwein und Spiritus.

72) K.A.G. § 23.

73) K.A.G. § 53.

Die statistischen Hauptergebnisse der Ausführung des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 [74]).

Position	Städte über 10 000 Einwohner		Städte unter 10 000 Einwohner		Städte überhaupt	
	1894/95	1895/96 [75])	1894/95	1895/96	1894/95	1895/96
Zahl der Städte . .	202	202	967	967	1169	1169
Höhe des Finanzbedarfs	178 892 593	205 245 297	27 208 676	31 599 290	206 101 269	236 844 587
Hiervon gedeckt durch						
Gebühren	18 454 177	21 585 287	1 407 768	1 595 296	19 861 945	23 180 583
Beiträge	4 181 539	4 850 360	359 048	445 112	4 540 587	5 295 472
indirekte Steuern . .	10 123 984	17 342 147	904 420	1 643 937	11 028 404	18 986 084
Bauplatzsteuer . . .	—	1 048 100	15 579	16 858	15 579	1 064 958
Zuschläge zur Betriebssteuer und besondere Betriebssteuer . . .	125 116	918 605	60 335	192 510	185 451	1 111 115
zusammen	32 884 816	45 744 499	2 747 150	3 893 713	35 631 966	49 638 212
in Proz. des Finanzbedarfs	18,4	22,3	10,1	12,4	17,3	21,0
Durch Zuschläge zur Einkommensteuer, besondere Gemeindeeinkommenst., Miet-, Wohnungs- und sonstige Aufwandsteuern im Sinne des § 23 Abs. 2 des Komm.-Abg.-Ges. .	113 448 099	90 028 476	19 111 147	14 687 135	142 559 246	104 715 611
in Proz. des Finanzbedarfs	69,0	43,9	70,3	46,5	69,2	44,2
Durch Grundsteuer . .	2 649 093	4 530 633	1 522 121	2 639 418	4 171 214	7 170 214
	[76]) 213 658	220 100			[76]) 213 658	220 100
„ Gebäudesteuer . .	16 302 132	45 023 031	2 836 736	6 536 077	19 138 868	51 599 108
„ Gewerbesteuern .	3 276 057	19 592 673	976 380	3 803 757	4 252 437	23 396 430
durch Realsteuern zus. .	12,6	33,8	19,6	41,1	13,5	34,8

In diesen Ziffern tritt die Wirkung des Kommunalabgabengesetzes von 1893 deutlich hervor: während die Realsteuern vorher weniger als $^1/_7$ des Finanzbedarfs gedeckt hatten, tragen sie zu demselben jetzt mehr als $^1/_3$ bei; die Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen, indirekten Steuern, Bauplatzsteuer und Betriebssteuer decken statt früher 17 Proz. jetzt 21 Proz. des Finanzbedarfs, während die Einkommen-, Miet-, Wohnungs- und sonstige Aufwandsteuern statt früherer 69 Proz. jetzt nur noch 44,2 Proz. zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen. Zugenommen haben die Gebühren um 17 Proz., die indirekten Steuern um 72 Proz., die Bauplatzsteuer um nahezu das 70fache, die Betriebssteuer um das 6fache, die Grundsteuer um 72 Proz., die Gebäudesteuer um 170 Proz., die Gewerbesteuer um 450 Proz., die Realsteuern überhaupt um fast 200 Proz., während die Zuschläge zur Einkommenssteuer um mehr als 26 Proz. abgenommen haben.

§ 90. Bayern [77]). In den altbayerischen Gemeinden existierte vor 100 Jahren kein Besteuerungssystem, ja kaum eine Besteuerung, weil man keine Steuern brauchte. In der Regel genügten die Erträgnisse des den Gemeindegliedern nicht zur Nutznießung überlassenen Gemeindevermögens. Größere Gemeinden genoßen beträchtliche Einkünfte aus der Jurisdiktion und Polizeiverwaltung; insbesondere erhoben Städte und Märkte sehr bedeutende Aufnahms- und Bürgerrechtsgebühren von Neueintretenden, Nachsteuer und Abschluß von auswandernden Bürgern und Inleuten. Dagegen brachten die neueinverleibten Reichsstädte schon eine ziemlich entwickelte Gemeindewirtschaft mit. — In den Jahren 1807 und 1808 wurden die existierenden Besteuerungsrechte der Gemeinden fast sämtlich zu Gunsten des Staates aufgehoben, doch ließ man schon durch Verordnung vom 12. Mai 1815 gemeindliche Verbrauchssteuern auf Fleisch und Getreide allgemein zu und durch Gesetz vom 22. Juli 1819, die Umlagen

74) Vergl. „Denkschrift vom 4. April 1896 über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893" (Drucksache Nr. 130 der Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses). Vgl. darüber auch Schanz, F.A. 1896 S. 825.

75) Das Gesetz ist am 1. April 1895 in Kraft getreten.

76) Grund- und Gebäudesteuer.

77) Tröltsch, Die bayrische Gemeindebesteuerung seit Anfang des 19. Jahrhunderts mit besonderer Berücksichtigung der indirekten Verbrauchssteuern. 1891. Kaufmann, Gemeindebesteuerung und Massenkonsum in den sieben größten Städten des rechtsrheinischen Bayern in F.A. 1897 S. 301.

für Gemeindebedürfnisse betreffend, wurde für eine Anzahl von Zwecken subsidiär die Einführung von Gemeindeumlagen gestattet. Auf diesen Rechtsquellen basierte während eines halben Jahrhunderts das Finanzrecht der bayerischen Gemeinden.

Nach vielen Reformvorschlägen kam am 29. April 1869 die Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins zu Stande, auf deren Art. 39—40 das Finanzrecht der rechtsrheinischen bayerischen Gemeinden beruht. Dieses Gesetz bezeichnet als primäre Deckungsmittel des Gemeindebedarfs „die Renten des Gemeindevermögens, die für besondere Zwecke vorhandenen Stiftungen, die für die Benützung von Gemeindeanstalten festgesetzten Gebühren und sonstigen Erträgnisse dieser Anstalten, etwaige Zuschüsse des Staats und anderer öffentlicher Kassen, sowie auf besonderen Rechtstiteln beruhende Leistungen Dritter". In zweiter Linie stehen einander ebenbürtig „Gemeindeumlagen (Zuschläge zu den staatlichen Ertragsteuern, nämlich zu der Grund-, Haus-, Gewerbe-, Kapitalrenten- und Einkommenssteuer), Verbrauchssteuern und sonstige örtliche Abgaben". Die Praxis wendet diese drei Kategorieen neben einander an. Doch sind die Verbrauchssteuern beschränkt, einmal nach der Zahl der betroffenen Objekte (Art. 40 Abs. 1) und ferner in ihrer Höhe (Art. 40 Abs. 4 u. 5). Dieser Artikel schließt nämlich diejenigen Gegenstände von der Verbrauchsbesteuerung aus, die durch Gesetz oder Staatsverträge der inländischen Belastung entzogen wurden. So beschränkt sich die Verbrauchsbesteuerung in den bayerischen Gemeinden auf folgende Gegenstände: 1. Fleisch, Getreide und Mehl nebst den daraus hergestellten Produkten; die Besteuerung dieser Artikel steht jeder Gemeinde ohne weiteres zu. 2. Wein, Wildbret, Gänse, Obst, Kaffee und Kraut, Hafer, Futtermehl, Kochgerste und Hülsenfrüchte, wozu noch als wichtigstes Glied der Lokalmalz- und Bieraufschlag zu rechnen ist. Zur Einführung, Forterhebung nach Ablauf der bewilligten Dauer sowie Erhöhung ist im einzelnen Fall Genehmigung des Kgl. Staatsministeriums des Innern erforderlich. Die äußerste Höhe des Fleisch-, Getreide- und Mehlaufschlags und die Art der Rückvergütung ist durch Verordnung vom 27. Novbr. 1875 bestimmt. Von den „sonstigen örtlichen Abgaben" spielt namentlich der Pflasterzoll im Budget der größeren Städte eine bedeutende Rolle. In der bayerischen Pfalz besteht, wie schon Seite 85 erwähnt, neben den Zuschlägen in den größeren Städten noch eine dem französischen Oktroi nachgebildete bezw. aus demselben hervorgegangene Verbrauchsbesteuerung.

Die Hauptmängel der bayerischen Kommunalbesteuerung bestehen darin, daß bei der Heranziehung zu den Gemeindeumlagen keine Rücksicht genommen ist auf die Einnahmequellen und namentlich daß in den großen Kommunen Bayerns ein Drittel, oft auch ein höherer Bruchteil der Steuern auf dem Konsum ruht und daß es vorzugsweise der Verbrauch der unteren Klassen ist, welcher diese Last trägt. Doch würde wohl bei einer Gemeindesteuerreform der Lokalmalzaufschlag unter allen Umständen beizubehalten sein, wogegen die Brot- und Fleischbesteuerung als nicht mehr vereinbar mit den modernen Steuerprinzipien fallen zu lassen und wohl ganz durch die eventuell allein von den Gemeinden zu erhebenden und diesfalls noch rationeller auszunützenden Ertragssteuern ersetzt werden könnten.

Ertrag der Gemeindebesteuerung in den 7 größten Städten des rechtsrheinischen Bayern [78]) im Jahre 1895:

Städte	Einwohnerzahl	Mahlsteuern *) Ertrag in Mark	Mahlsteuern *) p. Kopf **) in Mark	Fleischaufschlag ***) Ertrag in Mark	Fleischaufschlag ***) p. Kopf in Mark	Malz- und Bieraufschlag ***) Ertrag in Mark	Malz- und Bieraufschlag ***) p. Kopf in Mark	Diese Verbrauchssteuern: 1894 Proz. der Gesamtsteuern	Diese Verbrauchssteuern: 1894 p. Kopf in Mark
München	407 170	335 678	0,83	263 869	0,65	1 593 161	3,91	36,7	8,53
Nürnberg	162 380	361 416	2,23	149 523	0,92	295 995	1,82	32,7	6,37
Augsburg	81 000	132 096	1,98	56 564	0,70	335 400	4,13	35	6,95
Würzburg	68 714	112 266	1,63	98 187	1,43	178 608	2,60	47	6,53
Fürth	46 727	76 657	1,64	26 040	0,56	51 673	1,11	26	3,83
Regensburg	41 474	47 018	1,13	39 011	0,94	150 089	3,54	38,4	6,40
Bamberg	38 965	37 503	0,96	39 359	1,01	75 137	1,93	29	3,70

*) Mehl- und Getreideaufschlag und Getreidezoll (nach Abzug der Rückvergütungen).
**) Ertrag ohne Schrannengebühr.
***) Bruttoertrag nach Abzug der Rückvergütungen.

§ 90a. Sachsen [79]). Für den Rahmen, in welchem die Gemeindesteuern sich zu bewegen haben, ist die revidierte Städte- und Landgemeindeordnung vom 24. April 1873 maßgebend. Indirekte Abgaben sind für Gemeindezwecke nur unter besondern örtlichen Verhältnissen mit Genehmigung des Ministeriums des Innern zulässig: thatsächlich kommen vor die Ver-

78) Kaufmann, Gemeindebesteuerung und Massenkonsum in den sieben Städten des rechtsrheinischen Bayern in F.A. 1897 S. 321.

79) H. A. von Bosse, Die Gemeindebesteuerung im Königreich Sachsen. 1890. Fr. J. Neumann, Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland, mit besonderer Beziehung auf sächsische Verhältnisse. 1895 (dort auch weitere Litter.).

zehrungssteuern, in vielen Gemeinden auch die Biersteuer. Seit alter Zeit bestehen ferner Abgaben bei Immobiliarbesitzveränderungen zur Armen-, Kirchen- und Schulkasse, hinsichtlich der versicherungspflichtigen Gebäude auch zur Feuerlöschgerätkasse; dieselben sollen zusammen in der Regel 1/3 Proz. der Kaufsumme nicht übersteigen, gehen aber gleichwohl in einzelnen Städten bis zu 1—1½ Proz.

Diese Besitzveränderungsabgaben, im Einzelnen allerdings sehr verschieden, bringen im Durchschnitt in den Städten von über 10 000 Einwohner im Durchschnitt 5,3 Proz. aller Steuern und 38,4 Proz. der indirekten, in den Städten von 7—10 000 Einwohner 4,9 Proz. aller und 59,4 Proz. der indirekten Steuern, in den Städten von 5—7000 Einwohner 5,4 Proz. aller und 48,7 Proz. der indirekten Steuern. Erheblich und sehr verbreitet sind auch die sog. Lustbarkeitsabgaben. Eine weitere Einnahme bilden die Abgaben von Wanderlagern und Mobiliarauktionen, meist 1/2 Proz. des Erlöses, für die Armenkasse, sowie die Wege- und Brückengelder, die der Gemeinde- bezw. Armenkasse zugewiesene Hunde- und Nachtigallensteuer, endlich in manchen Gemeinden die Mietssteuer. Die Feststellung des Anlagefußes der direkten Gemeindesteuern ist dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden überlassen unter Genehmigung der Aufsichtsbehörde, so zwar, daß jedes Gemeindeglied zu den Gemeindelasten verhältnismäßig beizutragen hat. Auch darf in der Regel die Beiziehung zu den Gemeindelasten wegen Grundbesitzes nur dort, wo das Grundstück gelegen ist, wegen Gewerbebetriebs nur dort, wo die gewerbliche Niederlassung besteht, in Anspruch genommen werden. — Der große Spielraum, der den Gemeinden gelassen ist, hat dann auch zu sehr verschiedenen Gemeindesteuern geführt. Eine Erhebung im Jahre 1878 ergab Folgendes: Eine Anzahl Gemeinden, die fast nur aus Grundstücksbesitzern zusammengesetzt waren, verteilten ihre Lasten nach Verhältnis des Grundbesitzes und zwar meist nach den durch Grundsteuergesetz vom 9. September 1843 festgestellten Reinertragsziffern oder Grundsteuereinheiten, zuweilen auch bloß nach Ackerflächen in Verbindung mit den Baustätten. In der Mehrzahl der Gemeinden wurden auch die unansäßigen Gemeindemitglieder zu den Gemeindelasten herangezogen. Sehr viele Landgemeinden verteilten ihre Gemeindesteuern zu einem Teil (z. B. 1/2 oder 1/10) auf alle Einwohner nach der Kopfzahl oder Feuerstätten, zum andern unter die Angesessenen allein nach Verhältnis der Grundsteuer. Wieder eine andere Gruppe von Ortschaften namentlich im Zwickauer Bezirk erhob eine Quote der Gemeindebedürfnisse nach Verhältnis der Grundsteuereinheiten, den Rest dagegen nach Verhältnis des Einkommens und zwar entweder mittelst selbständiger (meist progressiver) Einkommensteuer oder nach Maßgabe der direkten Staatssteuern. Hier und da wurden auch verschiedene Anlagesysteme mit einander kombiniert, so daß z. B. die Veranlagung nach Grundsteuereinheiten, Mietzins und Köpfen oder nach Grundsteuereinheiten, Einkommen und Köpfen geschah. In verschiedenen Landgemeinden wurde auch die Besteuerung zu Gemeindezwecken nach dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung bewirkt, z. B. hinsichtlich des Wegbauaufwands, den man lediglich den Grundbesitzern zuschob. Von den Städten hatten 80 Proz. selbständige direkte Einkommensteuern und zwar etwa 2/3 derselben progressive, 1/3 nicht progressive. In 14 Städten wurden die Gemeindesteuern in Form von Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern erhoben. Seit 1878, wo das Staatseinkommensteuerprinzip sich geltend gemacht hat, hat sich dieser Zustand verschoben; namentlich gilt dies von jenen Landgemeinden, welche den rein landwirtschaftlichen Charakter verloren haben; bei ihnen zeigt sich die Tendenz, die Gemeindelasten von dem Grundbesitz auf das persönliche Einkommen der Gemeindeglieder hinüberzuschieben, also mehr und mehr die Einkommensteuer zum Anlagefuß zu nehmen. In den Städten vollends hat die Staatseinkommensteuer noch mehr Nachahmung gefunden, viele aber haben das kombinierte System, indem sie einen Teil nach den Grundsteuereinheiten und einen Teil nach dem Einkommen erheben.

Die neueste Steuerordnung für die Stadt Dresden vom 28. Oktober und 25. November 1890 hat eine Kombination von Real- und Einkommenssteuer, so zwar, daß erstere in eine Grundsteuer, von allen innerhalb des Stadtbezirks Dresden gelegenen Gebäuden und Grundstücken in Höhe von 1 Pfennig auf jede Mark des jährlichen Reinertrags erhoben, und in eine Mietsteuer zerlegt ist und daß die Einkommenssteuer im Wege des Zuschlags zur Staatseinkommensteuer erhoben wird.

Ueber die sächsische Gemeindebesteuerung bemerkt Neumann[80]): „Der Verantwortlichkeit und Schwierigkeit gegenüber, die sich daraus ergiebt, daß grundsätzlich auf dem Gebiete der Gemeindebesteuerung in Sachsen eine weitgehende Autonomie der Gemeinden besteht, treten alle jene Lichtseiten hervor, deren sich gerade das sächsische Gemeindesteuerwesen vor andern zu erfreuen hat. Man hat hier jene Einkommensteuer, deren außerhalb Badens und Hessens der Süden für Staat und Gemeinde noch heute entbehren muß. Man hat hier auch jene Freiheit, die sich trotz mancher damit verbundenen Mißstände der Süden ersehnt: man ist nicht gebunden an Zuschläge zu Staatssteuern, sondern vermag für Gemeindezwecke zu wählen, was wirklich diesen letzteren entspricht und was sich in örtlichen Verbänden zugleich auch mit Leichtigkeit durchführen läßt. Man hat auf Grund dieser Freiheit ferner ein besonders gut geschultes, an selbständige Arbeit auf diesem Gebiet gewöhntes Verwaltungspersonal. Und man hat sich hier endlich auch im Wesentlichen frei gehalten von jener Last verkehrsstörender und gerade die

80) Die Gemeindesteuerreform a. a. O. S. 77.

unteren Klassen arg präparierender indirekter Verbrauchssteuern, die im Süden und nicht minder auch in manchen Städten der alten und neuen Provinzen Preußens eine recht bedenkliche Rolle spielen".

§ 90b. Württemberg[81]). Zur Deckung ihrer Ausgaben sind die Gemeinden und Amtskörperschaften zunächst auf den Ertrag ihres eigenen Vermögens verwiesen. Bei einer Unzulänglichkeit des Gemeindevermögens ist sodann nach dem Verwaltungsedikt vom 1. März 1822 § 25 ff. jede Gemeinde berechtigt, das Defizit der Gemeindeeinkünfte (den „Gemeindeschaden") in erster Linie auf die steuerpflichtigen Grundstücke, Gefälle, Gebäude und Gewerbe umzulegen, was in der Form von Zuschlägen zur Staatssteuer erfolgt. Ebenso wird zur Deckung der Bedürfnisse der Amtskörperschaft der von der Amtsversammlung festgesetzte und von der Regierung genehmigte Amtsschaden auf die einzelnen Gemeinden des Oberamtsbezirks nach Verhältnis ihrer steuerpflichtigen Grundstücke, Gefälle, Gebäude und Gewerbe umgelegt. Eine Ergänzung dieser Ertragssteuern bildet infolge der Gesetze vom 6. Juli 1849 und 15. Juni 1853 die Steuer von Apanagen, vom Kapitalien-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, welche in der Beschränkung auf 1 Proz. des für die Staatsbesteuerung ermittelten steuerbaren Jahresertrags diejenigen Gemeinden erheben dürfen, die auch von Grundeigentum u. s. w. eine Steuer zu fordern genötigt sind. In solchen Gemeinden, in welchen das bisher durch die Gemeindeschadensumlage gedeckte Defizit des Gemeindehaushalts größer ist als der Betrag der in derselben Gemeinde erhobenen direkten Staatssteuer von Grundeigentum, Gebäuden und Gewerben dürfen auch noch örtliche Verbrauchsabgaben von Bier, Fleisch und Gas erhoben werden, vorbehältlich besonderer staatlicher Genehmigung. Die Gemeindesteuer vom Grundeigentum, von Gebäuden und Gewerben soll übrigens mit Hilfe der Verbrauchssteuern keinenfalls unter den hälftigen Betrag der Staatssteuer von jenen Objekten herabgedrückt werden. Eine alte, schon in der Kommunordnung von 1758 begründete Gemeindesteuer ist endlich die Bürger- und Wohnsteuer, eine Personalsteuer.

Im Jahre 1890—91 betrug in je 1000 M.: der Amts- und Gebäudeschaden aus Grundeigentum, Gebäuden und Gewerben 16053,8 (darunter Gemeindeschaden 12971,4) = 191,8 Proz. der Staatssteuer, die körperschaftliche Einkommensteuer 1138,5 (darunter Gemeindeschaden 899,8); ferner im Jahre 1895—96 die örtlichen Verbrauchsabgaben in Mark: von Fleisch 1 106 499, Bier 810 515, Gas 304 600, zusammen 2 221 614 M., darunter Erhebungsaufwand 108 501 M., somit Reinertrag 2 113 113 M., wovon allein auf Stuttgart 1 063 128 M. entfallen.

§ 90c. Baden[82]). Zur Bestreitung des Gemeindeaufwands ist zunächst der Ertrag des Gemeindevermögens sowie jener der wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinde bestimmt. Ausnahmsweise verbleibt in den der Gemeindeordnung unterstehenden Gemeinden der Genuß oder der Ertrag von gewissen Liegenschaften den Bürgern als Bürgergenuß nach Maßgabe des Zustandes vom 1. Januar 1851. Zu den nächsten Deckungsmitteln des Gemeindeaufwands gehört ferner die Einnahme an Gebühren und Beiträgen. Reichen diese Einkünfte der Gemeinde zur Bestreitung ihrer Ausgaben nicht hin, so ist zunächst bis zur Höhe des Bedürfnisses der etwa bestehende Bürgergenuß mit einer Auflage zu belegen, jedoch nur innerhalb eines gesetzlich bestimmten Maßes. Durch Gemeindebeschluß mit Staatsgenehmigung kann auch eine Verbrauchssteuer von Gegenständen der örtlichen Konsumtion, mit gewissen Beschränkungen, eingeführt werden. Soweit der Gemeindeaufwand durch die Einnahmen der vorbezeichneten Gattungen nicht gedeckt ist, wird er durch Zuschläge zu den Staatssteuern erhoben. Bis zum Jahre 1878 bildeten die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuerkapitalien die Grundlage für die Aufbringung des durch Steuerzuschläge zu deckenden Gemeindeaufwandes, so zwar daß (Gesetz vom 29. Juni 1874) in den Städten auch ein Beizug der Kapitalrentensteuerpflichtigen und Klassensteuerpflichtigen gestattet war, doch nur mit einer Umlage von höchstens 5 Pfennig von 100 M. für die ersteren und 15 Pfennig von 100 M. des aus der Verdoppelung des Jahreseinkommens gebildeten Steuerkapitals der letzteren. Die Regel war, daß der Umlagefuß der Gemeindesteuer jenen der Staatssteuer übertraf und eine Steigerung um 300 und mehr Prozent war nicht selten. Eine Aenderung erfolgte durch die Gesetze vom 6. und 24. Februar 1879. Darnach waren den Gemeindezuschlägen in den der Städteordnung unterstehenden Städten die Grund- und Gebäudesteuerkapitalien in vollem Anschlage zu Grunde zu legen, die Erwerbsteuerkapitalien, soweit sie auf dem

81) Mayer, Die Gemeindewirtschaft. 1881. Camerer, Direkte Staatssteuern und Amts- und Gemeindeanlagen in Württemberg im Etatsjahr 1. Juli 1868/69, in Württembergischen Jahrbüchern 1868 S. 313 ff. Ders., Gemeinde-, Stiftungs- und Amtskörperschaftsverwaltung in Württemberg, a. a. O. 1870 S. 174 ff. Bäzner, Der Einfluß der neueren Steuergesetzgebung auf die Unterausteilung der Staats-, Amtskörperschafts- und Gemeindesteuern. Ders., Die Amtskörperschaftsverbände in Württemberg, ihre Entstehung und Ausbildung, ihre Aufgaben und Leistungen und die auf die Erreichung ihrer Zwecke verwendeten Mittel — beides im Amtsblatt des Kgl. Ministeriums des Innern. 1878. K. V. Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg. 1885. Haagen, Die Besteuerungsrechte der Amtskörperschaften und Gemeinden im Königreich Württemberg. 1888.

82) Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. 1895. Philippovich, Der badische Staatshaushalt in den Jahren 1868—1889. 1889.

Anschlage der Betriebskapitalien beruhten, mit 80 Prozent, die übrigen Erwerbsteuerkapitalien und die Kapitalrentensteuerkapitalien mit 60 Prozent. In den übrigen Gemeinden erfolgte der Beizug der Grund-, Gebäude- und Erwerbsteuerkapitalien der ersten Kategorie in vollem Anschlage, der Erwerbsteuerkapitalien aus Arbeit u. s. w. mit der Hälfte und der Kapitalrentensteuerkapitalien mit $^8/_{10}$ ihres vollen Betrags. Dabei war für die Gemeindebesteuerung der vom Einkommen aus öffentlichem Dienst gebildeten Steuerkapitalien ein Höchstbetrag von 150 Prozent, für die Kapitalrentensteuerkapitalien ein solcher von 80 Prozent der Staatssteuer festgesetzt. So war die frühere ungerechtfertigte Sonderstellung derjenigen, welche Kapitalrenten oder Einkommen lediglich aus Arbeits- und Berufsthätigkeiten beziehen, aufgehoben, und die stärkere Belastung des Liegenschaftsbesitzes stellte mit Recht einen Ersatz für die gerade dem Haus- und Grundeigentümer zufallenden größeren wirtschaftlichen Vorteile der Gemeindeentwickelung dar. Mit dem Einkommensteuergesetz vom 20. Juni 1884 war den Gemeindeumlagen, welche bisher von den Steuerkapitalien des persönlichen Arbeitsverdienstes eingehoben wurden, die Grundlage entzogen. Der Ausfall dieser Umlagen, welcher für die nicht der Städteordnung unterstehenden Gemeinden allein 466 Millionen Mark Steuerkapital betrug, wurde gedeckt durch Beizug der Einkommensteuerkapitalien und zwar wurde durch die Gesetze vom 1. und 2. Mai 1886 bestimmt, daß der durch direkte Gemeindeumlagen aufzubringende Betrag sowohl in den der Gemeinde- als in den der Städteordnung[83]) unterliegenden Gemeinden auf das gesamte Grund-, Häuser-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuerkapital und auf die Einkommensteueranschläge in der Weise gleichheitlich aufgeteilt wird, daß die Rentensteuerkapitalien mit $^3/_{10}$ ihres vollen Betrages, die Einkommensteueranschläge mit dem dreifachen ihres Betrages in Rechnung kommen; doch darf vom Kapitalrentensteuerkapital höchstens eine Umlage erhoben werden, welche dem Betrage von 80 Prozent der Staatssteuer gleichkommt. Auch können die Gemeinden der Gemeindeordnung ganz, jene der Städteordnung auf die Belastung der Kapitalrente über 1 Prozent hinaus verzichten. In Bezug auf die Verteilung der Steuerlast war die Wirkung dieser Aenderung die, daß die Gemeindesteuerlast der Grund- und Gebäudebesitzer sowie der Kapitalrentensteuer erhöht, jene der Gewerbetreibenden und auf Arbeitseinkommen Angewiesenen gemindert wurde. Während die allgemeinen Umlagen in sämtlichen Gemeinden des Großherzogtums im Jahre 1869 4,8 Millionen Mark betrugen, beliefen sich die Einnahmen aus Umlagen und Verbrauchssteuern im Jahre 1886 auf 14 Millionen Mark, die aus Umlagen allein nach dem Voranschlag für 1887 auf 12,3, für 1895 auf 15,9 Mill. Mark. Gleichzeitig sind die eigentlichen Gemeindeschulden von 14,2 Mill. Mark im Jahre 1866 auf 59,2 Mill. Mark im Jahre 1885 und 95,9 Mill. Mark im Jahre 1892 gestiegen. Die Last der direkten Gemeindesteuern (Zuschläge zu den Staatssteuern) übertrifft die der direkten Staatssteuern. Jene betrugen i. J. 11,2, diese 15,8 Mill. Mark.

§ 90d. **Hessen**[84]). Die ältere hessische **Gemeindeordnung** vom 30. Juni 1821 hatte als Maßstab der Zuziehung zu den Gemeindeumlagen die **gesamte Steuerpflicht** festgesetzt (Art. 84 u. 87 der G.O.), sonach den Grundsatz aufgestellt, daß in demselben Verhältnis, in welchem zu der Staatssteuer kontribuiert wird, auch zu den Gemeindesteuern beigetragen werden soll, mit der Modifikation, daß der Grund- und Gewerbesteuerpflichtige in denjenigen Gemeinden, in denen er nicht wohnt (Forense), nur mit in der Gemeinde befindlichem Grundbesitz oder Gewerbebetrieb heranzuziehen ist. Dieser Grundsatz wurde, nachdem durch das Gesetz wegen Vollendung des Immobiliarkatasters (1824), durch das Gewerbesteuergesetz (1827) und das Personalsteuergesetz (1827) für die staatliche Besteuerung feste Normen aufgestellt waren, in dem Gesetz vom 30. Juni 1827, den Steuerfuß bei außerordentlichen Steuerausschlägen und Gemeindeumlagen betr., genau durchgeführt und hiemit Staat und Gemeinde hinsichtlich der Basis der Besteuerung gleichgestellt. So bildete bis zum Erlaß des Gesetzes vom 13. Mai 1885, die Gemeindeumlagen betreffend, das Gesetz vom 30. Juni 1827, mit einigen durch das Gesetz vom 26. Mai 1872 in gleichem Betreff sowie durch das Gesetz vom 22. Nov. 1872 erhaltenen Modifikationen die Grundlage für den Ausschlag der direkten Gemeindesteuern (Gemeindeumlagen) im Großherzogtum Hessen.

Die Einführung der **allgemeinen Einkommensteuer** und **Kapitalrentensteuer** in das hessische Staatssteuersystem (Gesetz vom 8. Juli 1884) machte durch die Bildung eines vierten Steuerkapitals, des Kapitalrentenkapitals für den Ausschlag der direkten Staatssteuern sowie durch die Befreiung der Einkommen unter 500 M. von der Staatssteuer und die Heranziehung der Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien als solcher zur Einkommensteuer eine **Reform** der **Gemeindebesteuerung** notwendig, welche durch das **Gesetz** betreffend **die Gemeindeumlagen** vom 13. Mai 1885 erfolgte. Hienach werden im Großherzogtum Hessen die **direkten Gemeindesteuern** (Gemeindeumlagen) auf Grund der für die direkten Staatssteuern gebildeten Steuerkapitalien und nach Maßgabe der in diesem Gesetz enthaltenen besonderen Bestimmungen ausgeschlagen und zwar werden die Grund- und Gewerbesteuerkapitalien am Ort der belegenen Sache bezw. des Gewerbebetriebs, die Kapitalrenten- und Einkommensteuerkapitalien am Wohnort des Steuerpflichtigen besteuert. Die Grund-, Ge-

83) Der Städteordnung unterliegen derzeit die Städte Karlsruhe, Mannheim, Freiburg, Heidelberg, Pforzheim, Baden, Konstanz, Bruchsal und Lahr.

84) Zeller, Die Gemeindesteuergesetzgebung im Großherzogtum Hessen im F.A. 1887 S. 1071. Ders., Das Budgetwesen der Gemeinden im Großherzogtum Hessen im F.A. 1894 S. 449.

werbe- und Kapitalrentensteuerkapitalien kommen in ihrem vollen Betrage, die Einkommensteuerkapitalien nur zur Hälfte ihres Betrages als Gemeindesteuerkapital in Ansatz (Art. 1). Wenn in einzelnen Fällen eine Verpflichtung zur Entrichtung von Gemeindesteuer, aber nicht von Staatssteuer besteht und infolgedessen ein Staatssteuerkapital zur Benutzung beim Ausschlage der Steuer nicht vorhanden ist, so wird das Gemeindesteuerkapital nach den für die Veranlagung der Staatssteuer erlassenen bezüglichen Vorschriften besonders gebildet (Art. 2). Die nach Art. 35 des Gesetzes vom 8. Juli 1884, die allgemeine Einkommensteuer betreffend, von der Staatssteuer befreiten Einkommen unter 500 M. bleiben mit Ausnahme der Einkommen von Gewerbegehilfen und Dienstboten, welche von ihren Prinzipalen oder Dienstherren Wohnung und Kost empfangen wie bisher der Gemeindebesteuerung unterworfen, zu welchem Zwecke die Einschätzung der betreffenden Pflichtigen in drei Einkommens- und Steuerklassen (Einkommen von weniger als 300 M. 5 M. Steuerkapital, Einkommen von 300—400 M. 10 M. Steuerkapital und Einkommen von 400—500 M. 20 M. Steuerkapital) stattfindet. Die Einschätzung kann jedoch auch in die zunächst niederigere Klasse erfolgen, wenn andere auf die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ungünstig einwirkende Verhältnisse zu besonderer Berücksichtigung Anlaß geben (Art. 3). Selbstverständlich sind privatrechtliche Verpflichtungen zur Bestreitung einzelner Gemeindeausgaben durch das Gesetz unberührt gelassen worden. Das Gesetz vom 13. Mai 1885 erhielt zunächst nur für die Rechnungsjahre 1885/86, 1886/87 und 1887/88 Geltung, wurde aber im Wesentlichen unverändert unterm 1. April 1888 wieder neu erlassen.

7. Oesterreich.

v. Bilinski, Gemeindebesteuerung S. 87 ff. Freiberger, Handbuch der österreichischen direkten Steuern in systematischer Darstellung. 1887. S. 15 ff. Die österreichischen Steuergesetze, Zusammenstellung von Dr. Röll, Bd. II. (Manz'sche Gesetzausgabe Bd. XXI.) Dessary, Systematisches Handbuch der Gesetze 2c. über die allgemeine Verzehrungssteuer. 1846. Menger, Statistische Zusammenstellung als Material für die Reform der Verzehrungssteuer. 1887. Mischler, Der Haushalt der Bezirke in Oesterreich, Stat. Monatsschr. Jahrg. XIV. (1888) S. 74 ff. Derselbe, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich, ebendaselbst S. 379, 469 ff.

§ 91. Die österreichische Gemeindebesteuerung beruht in der Hauptsache auf Zuschlägen zu den Staatssteuern. Das Gemeindegesetz vom 17. März 1849 bestimmt — § 78 —, daß mangels anderer Einnahmequellen (Vermögen, Gebühren) „neue Ertragsquellen" oder aber „Umlagen" einzuführen seien. Ob unter „neuen Ertragsquellen" selbständige Gemeindesteuern gemeint gewesen seien, ist zweifelhaft geblieben; unter den Umlagen waren dagegen Zuschläge zu den direkten sowohl wie indirekten Steuern verstanden, welche im Betrage von 10 bezw. 15 Prozent von der Gemeinde auferlegt werden durften; eine höhere Belastung erforderte bis zu 15 bezw. 20 Prozent die Bestätigung der Kreisvertretung, bei noch höherem Betrage ein Gesetz. Deutlicher hat demnächst das Gesetz über die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vom 5. März 1862 die Materie geregelt. Es bestimmt (Art. XV), daß zur Bestreitung der durch die Einnahmen aus dem Gemeindeeigentum nicht gedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken die Gemeinde die Auflegung von Zuschlägen zu den direkten Steuern oder zur Verzehrungssteuer oder die Erhebung anderer Auflagen und Abgaben beschließen könne; die Bestimmung des Maßes, bis zu welchem die Gemeinden die Auflegung von Zuschlägen selbständig beschließen können bezw. von welchem Prozentsatze ab sie an die Genehmigung der Bezirksvertretung oder des Landesausschusses oder an die Erwirkung eines Landesgesetzes gebunden sind, ist der Landesgesetzgebung überlassen geblieben und sind daher jene Grenzen in den einzelnen Kronländern sehr verschieden geregelt; Beschlüsse über Einführung oder Erhöhung erfordern nach den Gesetzgebungen mancher Kronländer wie Tyrols Genehmigung durch Landesgesetz. Außer indirekten Gemeindesteuern kommen vorzugsweise Mietssteuern, Hundesteuern, sowie die von einer großen Anzahl von Gemeinden Vorarlbergs als Gemeindesteuer erhobene Vermögenssteuer in Betracht.

Bei der Leichtigkeit der Feststellung und Einhebung der Zuschläge zu den Staatssteuern bilden die Zuschläge die häufigste Form der Besteuerung und unter den Zuschlägen überwiegen wieder diejenigen zu den direkten Steuern. Im Jahre 1890[85]) haben von insgesamt 31 147 Gemeinden Zuschläge für Gemeindezwecke erhoben

zur	Zahl der Gemeinden im Ganzen	darunter bis zu 50 Proz. einschl.	mehr als 50 Proz. bis 100 Proz.	mehr als 100 Proz.
Grundsteuer	26 015	21 931	2940	1144
Hauszinssteuer . . .	23 067	19 658	2601	808
Hausklassensteuer . .	25 408	21 689	3350	369
Erwerbssteuer . . .	25 264	21 393	2839	1032
Einkommenssteuer . .	24 121	20 439	2751	931

Neben den von den Gemeinden für die Deckung ihres allgemeinen Bedarfs umgelegten Zu-

85) Vgl. Statistische Monatsschrift. Herausgegeben von der K. K. Statistischen Centralkommission. XVIII. Jahrg. 1892. S. 251.

schlägen gehen wieder häufig Specialzuschläge für die Zwecke des Volksschulwesens her, die je nach der Schulverfassung der einzelnen Kronländer von den Ortsgemeinden oder den neben ihnen bestehenden besonderen Schulgemeinden oder den Schulbezirken erhoben werden. Die Bezirke können zur Deckung ihres Bedarfs Zuschläge zu den direkten Steuern bis zu einem gewissen Maße auflegen, das ebenfalls landesgesetzlich geregelt ist; Zuschläge über das Maß hinaus oder andere Umlagen bedürfen der Zustimmung des Landesausschusses oder eines Landesgesetzes. Was die Kronländer anlangt, so räumen die mit dem Patent vom 26. Febr. 1861 genehmigten Landesordnungen den Landesvertretungen das Recht ein, Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bis zu 10 Prozent umzulegen; höhere Zuschläge oder sonstige Landesumlagen bedürfen der kaiserlichen Genehmigung. Besonders geregelt ist die Aufbringung des durch Staatszuschüsse nicht gedeckten Bedarfs des unter der Verwaltung der Länder stehenden Grundentlastungsfonds, welche durch Auflegung von Zuschlägen zu den einzelnen indirekten Abgaben von den Landtagen bewirkt werden soll. Endlich sind noch zu erwähnen, die Zuschläge für die Handelskammern, welche selbstverständlich nur in bestimmten Berufskreisen und zwar nur zur Erwerb- (im Jahre 1890 in 24821 Gemeinden) und Einkommensteuer (im Jahr 1890 in 16212 Gemeinden) eingehoben werden. Die meisten Kronländer beschränken sich auf Zuschläge zu den direkten Steuern; nur Krain, Istrien, Görz, Gradiska und Dalmatien ziehen zur Bestreitung des Landesaufwands auch die indirekte Besteuerung heran (Freiberger a. a. O. S. 16). Dagegen ist der Anteil, welcher betreffs der Aufbringung des Gemeindebedarfs in den großen Städten auf die Zuschläge zur Verzehrungssteuer entfällt, ein erheblicher; die immer wiederholten Versuche einer Reform dieser Steuer sind bisher an der Schwierigkeit, geeigneten Ersatz durch andere Einnahmequellen zu schaffen, gescheitert.

Das gesamte Ergebnis der Zuschläge nach Steuerart, Prozentverhältnis zu den Staatssteuern und Kategorieen der Selbstverwaltungskörper in den Jahren 1890 und 1894 ist folgendes:

	Zuschläge für die					
	Landesfonde	Grundentlastungsfonde	Bezirke	Gemeinden	Handelskammern	überhaupt
	fl.	fl.	fl.	fl.	fl.	fl.
1890	31 904 498	5 167 214	16 615 523	26 211 575	472 491	80 371 301
1894	40 823 602	455 841	18 253 749	33 179 992	522 881	93 235 065

	Zuschläge zu					
	der Grundsteuer		der Hauszinssteuer		der Hausklassensteuer	
	in fl.	in Proz. der Staatssteuer	in fl.	in Proz. der Staatssteuer	in fl.	in Proz. der Staatssteuer
1890	31 453 485	85,5	20 833 097	56,4	5 184 975	88,9
1894	34 982 273	93,8	23 193 535	56,9	5 815 391	97,4

	Zuschläge zu					
	der Erwerbssteuer		der Einkommensteuer		direkten Steuern zusammen	
	in fl.	in Proz. der Staatssteuer	in fl.	in Proz. der Staatssteuer	in fl.	in Proz. der Staatssteuer
1890	8 470 112	70,9	14 429 632	62,1	80 371 301	70,1
1894	9 876 549	76,8	19 367 317	68,2	93 235 065	74,4

Bei Vergleichung mit einem weiter zurückliegenden Zeitraum ergiebt sich, daß die Bedürfnisse von Gemeinden und Bezirken viel bedeutender angewachsen sind, als jene des Landes; so wurden im Jahre 1862 von 22 697 397 fl. Zuschlägen (36,6 Proz. der Staatssteuern) 12 770 237 fl. für Landes- und Grundentlastungsfonde, 2 453 784 fl. für Bezirke, 7 360 801 fl. für Gemeinden, 112 575 fl. für die Handelskammern umgelegt

Auf den Kopf der Bevölkerung entfielen im Jahre 1890 an Zuschlägen überhaupt 3 fl. 36 kr., die sich auf die Zuschläge für die Landesfonde mit 1 fl. 33 kr., für die Grundentlastungsfonde mit 22 kr., für die Bezirke mit 69 kr., für die Gemeinden mit 1 fl. 10 kr., für die Handelskammer mit 2 kr. verteilen.

Durch die neue Reform der direkten Steuern[86] (Gesetz vom 25. Oktober 1896, betr. die direkten Personalsteuern, R.G.Bl. Nr. 220) wird bezüglich der Finanzen der Selbstverwaltungskörper in verschiedenen Richtungen die Erzielung eines besseren Zustandes angebahnt, wenn auch hiedurch an den Grundlagen der Kommunalbesteuerung nichts geändert worden ist. Insbesondere wird die durch die Ermäßigung der staatlichen Erwerbsteuer bewirkte Entlastung der Erwerbsteuerträger diese ehe wieder fähig machen, in irgend einer Form kommunale Lasten auf sich zu nehmen. Eine Verkleinerung der Umlagebasis tritt für die Gemeinden durch den Ausfall eines Teils der Erwerbsteuer für die rechnungspflichtigen Unternehmungen (namentlich bei den Eisenbahnen)[87] und durch den an der Besoldungssteuer ein. Diese Ausfälle können aber die Selbstverwaltungskörper durch Einführung einer Zuschlagsbesteuerung zur Besoldungssteuer von den höheren privaten Dienstbezügen, namentlich aber durch die Ausbildung von Aufwand- und

86) Vgl. dar. Hdb. Band III, 1. F.W. Abh. VI. S. 295 ff.; auch R. Stephart, Die Steuerreform in Oesterreich. F.A. 1897 S. 1 ff.

87) Für Wien wurde für diesen Ausfall durch die Zuweisung eines Teils der Verzehrungssteuer ein Ersatz geschaffen.

Luxussteuersystemen leicht decken. In einer noch günstigeren Lage befinden sich die Länder. Für sie wird zwar durch den Nachlaß an der Erwerbssteuer die Zuschlagsbasis um etwa 4,4 Mill. verringert. Doch bleibt auch für sie der größte Teil der Zuschlagsbasis nominell derselbe, so daß sie auch an einer Verschiebung der Zuschläge zur Deckung des Ausfalls nicht behindert sind. Außerdem erhalten sie Ueberweisungen. Schon die dadurch zum erstenmal zwischen dem Staats- und Landessteuersystem hergestellte organische und systematische Verbindung ist ein großer Fortschritt und es werden zweifellos die bei steigenden Erträgnissen der Personaleinkommensteuer sich erhöhenden Ueberweisungen viel zur Gesundung der Landesfinanzen beitragen, was um so wünschenswerter erscheint, als dann auch mit der Zeit die Landeszuschläge ermäßigt werden könnten.

8. Schweiz.

Orelli a. a. O. S. 136 ff. Sehr ausführlich Schanz, Die Steuern der Schweiz, Bd. I. S. 204 ff., sowie in den weiteren Bänden. Für Bern insbesondere der Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens für das Jahr 1886. 1887, sowie Mühlemann, Die Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Bern pro 1882. Viel wichtiges Material enthalten die Rechenschaftsberichte der Kantonalregierungen. Ueber die Gemeindesteuergesetzgebung im Kanton Zürich insbesondere Stüssi, Gesetz betr. das Gemeindewesen vom 27. Juni 1875. 1889.

§ 92. Die rege Reformthätigkeit, wie sie betreffs der Gesetzgebung über das Staatssteuerwesen fast in allen Kantonen herrscht, hat auch die Gemeindebesteuerung in ihren Bereich gezogen, deren Grundsätze fast überall Gegenstand neuer vielfach an die im Staatssteuerwesen vollzogenen Umgestaltungen sich anschließender Regelung gewesen sind. Ihrem materiellen Inhalt nach ist diese Regelung ebenso wie die der Staatsbesteuerung eine zwischen den Kantonen sehr verschiedene und weit auseinandergehende gewesen; nur einzelne Grundzüge lassen sich als der Entwickelung gemeinsame bezeichnen. Es gehört hierher die Gleichstellung der Niedergelassenen mit den Ortsbürgern in Ansehung der Steuerpflicht, wie sie als eine Konsequenz der Uebertragung der administrativen Aufgaben in den Wirkungskreis der politischen Gemeinde und der weiteren Ausgestaltung dieses Wirkungskreises immer mehr zur Geltung gelangt ist. Nur von denjenigen Steuern, welche zur Erfüllung der zum besonderen Wirkungskreise der Ortsbürgergemeinde gehörigen Aufgaben erhoben werden, sind regelmäßig die nicht zu den Ortsbürgern gehörigen Einwohner frei, soweit nicht Realbesitz in der Gemeinde sie zur Beteiligung verpflichtet. Sowie ferner im Steuerwesen des Staats die direkte Besteuerung des Vermögens bezw. der einzelnen Vermögenskategorien dem Werte nach einen wesentlichen Faktor zu bilden pflegt, neben dem sich die Besteuerung des Ertrags bezw. Einkommens als ein ergänzendes Element von wachsender Bedeutung allmählich herausgebildet hat, ist auch die Gemeindebesteuerung häufig auf der Kombination beider Elemente aufgebaut, ja es ist dieselbe, was Bemessung der Steuerpflicht und Grundlagen der Veranlagung anlangt, nicht selten in einer der Staatsbesteuerung völlig homogenen Weise geregelt worden.

Zu den in dieser Richtung am weitesten gehenden Kantonen gehört der Kanton Aarau, in welchem — Gesetz vom 30. November 1866 § 39 — die Veranlagung der Gemeindesteuer nach demselben Steuerfuß wie die Staatssteuer einschließlich der für letztere vorgeschriebenen Progression erfolgen muß. Einen ähnlichen Standpunkt nimmt das Steuergesetz vom 30. November 1892 des Kantons Luzern ein, jedoch mit der Einschränkung, daß die Progression lediglich auf die Staatssteuer anwendbar ist (§ 10 daselbst). Das gleiche Prinzip liegt auch dem Gesetz vom 2. September 1867 für den Kanton Bern zu Grunde, wonach für die Gemeinden dieses Kantons (alten Kantonteils) sich die Besteuerung ebenso wie die Staatsbesteuerung aus Vermögens- (Grund- und Kapital-) und Erwerbsteuern (in drei Stufen: von Arbeit und Erwerb, von Leibrenten und Pensionen und von Kapitalzinsen) und zwar nach demselben Belastungsverhältnis, wie solches für die Staatssteuer vorgeschrieben ist, zusammensetzt; der mehr reale Charakter der Gemeindesteuer kommt hier nur dadurch zur Geltung, daß bei der Gemeindegrundsteuer nicht wie bei der Staatsgrundsteuer Schuldenabzug stattfindet; eine Progression besteht ebensowenig für die Gemeinde- wie für die Staatssteuer. In den Kantonen der französischen Schweiz pflegen die Gemeindesteuern nach französischem Muster in Zuschlägen zu den Staatssteuern (centimes additionnels) zu bestehen, die der Regel nach im einzelnen Falle durch Gesetz zu genehmigen sind. Im Gegensatz haben andere Kantone für die Gemeindebesteuerung eine abweichende Regelung beibehalten, in welchen alsdann die Idee einer Besteuerung nach dem Interesse bezw. als Aequivalent für die Gemeindemitgliedschaft und die ihr entfließenden politischen Rechte meist dadurch zum Ausdruck kommt, daß der Besteuerung des Vermögens bezw. Erwerbs-, Haushaltungs-, Kopf- oder Aktivbürgersteuern beigemengt sind. Es ist dies der Standpunkt des Gemeindegesetzes für den Kanton Zürich vom 27. Juni 1875 (Art. 132), wonach die Gemeindesteuern abweichend vom System der Staatssteuern, in welchen letzteren die progressive Besteuerung des Einkommens einen wichtigen Faktor bildet, nach dem Verhältnis von 1 Fr. auf 1000 Fr. Vermögen, 1 Fr. auf die Haushaltung und 1 Fr. auf den Mann von zurückgelegtem 20. Lebensjahr an umzulegen sind.

Mit diesen der Deckung des allgemeinen Bedarfs dienenden Steuern konkurrieren mancherlei Special- und Interessentensteuern: eine solche Steuer ist die im St. Galler

Gesetz vom 27. Januar 1859 über das Steuerwesen der Gemeinden vorgesehene Steuer zur Aufbringung des Bedarfs der Feuerpolizei, welche zur Hälfte von der Polizeikasse zu bestreiten, zur andern Hälfte dagegen auf sämtliche Gebäude nach dem Assekuranzwert umzulegen ist. Als Zwecksteuern sind im Allgemeinen auch die von den Ortsbürger-, Schul- und Kirchengemeinden zur Deckung ihres Aufwandes umzulegenden Steuern anzusehen, deren Erhebung häufig auf Grund derselben Basen, wie sie für die Steuerveranlagung der politischen Gemeinden maßgebend sind, stattfindet. Betreffs der Besteuerung für Kultuszwecke gilt der in den Gesetzgebungen einzelner Kantone in seinen Konsequenzen noch näher specialisierte Grundsatz, daß die dem Kirchen- bezw. Religionsgenossenschaftsverbande nicht angehörigen Einwohner zu denselben nicht herangezogen werden können (vgl. Art. 49 Abs. 6 der Bundesverfassung, Gemeindegesetz für den Kanton Zürich von 1875 Art. 133 und Dekret des Großen Rats des Kantons Bern vom 2. Dezember 1876)[87]. Eine besonders ausgedehnte Anwendung ist dem Prinzip der Specialisierung der Gemeindesteuern nach den Verwendungszwecken in dem Gesetz vom 29. November 1886 für den Kanton Wallis gegeben worden; nach demselben zerfallen sämtliche Gemeindeausgaben in zwei Klassen, deren eine mehr die wirtschaftlichen Vorteile der Grundbesitzer und Gewerbetreibenden und deren andere die mehr den allgemeinen Wohlfahrts- und politischen Zwecken dienenden Aufgaben umfaßt. Jede Ausgabe ist auf besondere Deckungsmittel angewiesen; nur für die Ausgaben der zweiten Kategorie findet die Haushaltungssteuer Verwendung.

Die Benutzung indirekter Steuern für den Gemeindehaushalt ist wenig entwickelt; es kommen Steuern von Hunden, von Wirtschafts- und Hausierpatenten, Erbschafts- und Besitzveränderungsabgaben als Einnahmequellen des Gemeindehaushalts vor. Es ist denn auch die Belastung durch die direkten Gemeindesteuern eine sehr starke. Für die ganze Schweiz ist der Betrag der direkten Gemeindesteuern zu 31 Millionen Fr. geschätzt[88]. Das Verhältnis zu den allgemeinen direkten Staatssteuern ist ungefähr 150 : 100. Die Gemeindesteuern sind in den letzten 20 Jahren stärker gestiegen als die direkten Staatssteuern. Die letzteren haben sich von 100 auf 216, die ersteren von 100 auf 288 vermehrt.

9. Amerika.

S. vor Allem das oben citierte Werk: Richard Ely, Taxation in American States and Cities. 1888; ferner die oben genannten Arbeiten von Porter und Montague; sodann Simon N. Patten, Das Finanzwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union. 1878. Edwin Seligman, The general property tax. 1890. Wichtig für die Kenntnis der bestehenden Zustände namentlich auch der Report of the Tax Commission of Baltimore. 1886; vgl. dazu: v. Reitzenstein, Eine kommunale Finanzreform in Nordamerika, im F.A. III. S. 591 ff. Victor Rosewater, Special assessments, a study in municipal finance. (Studies in history, economics and public law edited by the University Faculty of Politic Science of Columbia College. Vol. II, Number 3). New-York 1893. Kaufmann, Staats- und Lokalfinanzen der Vereinigten Staaten von Nordamerika in Mayr's Allg. Statist. Archiv Jahrg. 1890 S. 234 ff. J. Chr. Schwab, History of the New-York property tax: an introduction to the history of state and local finance in New-York. New-York 1891.

§ 93. Während das Finanzwesen der Union im Wesentlichen auf indirekten Steuern, vor Allem auf Zöllen beruht, baut die Besteuerung der einzelnen Staaten, Grafschaften, Gemeinden und Städte der Hauptsache nach aus direkten Steuern sich auf. Eine grundsätzliche Sonderung der Steuerquellen zwischen Staat und kommunalen Korporationen ist dem amerikanischen Steuerwesen fremd; dasselbe beruht auf der Kombination einiger weniger Elemente, die in verschiedener materieller und formeller Durchbildung in den einzelnen Staaten und Gemeinden wiederkehren. Dem Charakter entsprechend, wie er der Entwickelung durch die grundlegende Gesetzgebung der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts angewiesen wurde, bilden das seiner Bedeutung und dem Umfange seiner Anwendung nach weit vorwaltende Element Steuern vom Vermögen und zwar in erster Linie vom Grundvermögen (real estate), neben welchem allmählich sich auch eine Heranziehung des beweglichen Vermögens (personalty) herausgebildet hat. Jene Basierung der Besteuerung auf das Grundvermögen entsprach dem wirtschaftlichen Zustande der vorgenannten Epoche, während deren das Vermögen sich fast ausschließlich aus dem Grundbesitz und dem zugehörigen Inventar zusammensetzte; sie lag um so näher, je mehr das Vorbild Englands, dessen den Aufgaben der inneren Verwaltung entsprechendes Steuerwesen auf dem Grunderträge ruhte, auf eine derartige prävalierende Stellung der Grundbelastung hinwies. Wenn seitdem der enormen Progression, in der das bewegliche Vermögen sich entwickelt hat, durch den in das Verfassungsrecht vieler einzelnen Staaten übergegangenen Grundsatz entsprechender Heranziehung auch dieses Vermögensfaktors Rechnung getragen worden ist, so ist doch die Ausführung dieses Grundsatzes so unvollkommen gewesen, daß von erfolgreicher Sicherstellung einer mit dem Wachsen des beweglichen Vermögens und der Entwickelung des Wertes desselben im Verhältnisse zum Grundbesitze Schritt haltenden Besteuerung jenes Vermögens kaum irgendwo

87) S. insbesondere die Bemerkungen Stüssi's zu dem betr. Artikel a. a. O. S. 121 ff.

88) Vgl. Zeitschrift für schweizerische Statistik. 28. Jahrg. 1892 S. 180.

die Rede gewesen, vielfach die Heranziehung desselben sogar eine völlig illusorische geblieben ist; fast überall bleibt ein großer Teil der zur beweglichen Habe gehörigen Objekte infolge der mangelhaften Grundsätze der Veranlagung und in Verbindung damit der zahlreichen Hinterziehungen thatsächlich unbesteuert. Was die Steuerhinterziehung bei der Vermögenssteuer ungemein erleichtert, ist das vom Kongreß ausgegangene Gesetz, welches den einzelnen Staaten verbietet, Bundeseigentum und Bundesschuldtitel (Bons) mit Steuern zu belegen. Da ferner bei der Abschätzung des Vermögens und bei der Veranlagung der Steuer die Schulden abgezogen werden dürfen, so werden von vielen Steuerpflichtigen Schulden fingiert. — Neben dieser Vermögenssteuer bestehen in den meisten Staaten Neu-Englands und des Südens, aber auch in einzelnen Staaten des Nordwestens Kopfsteuern (poll-taxes), welchen die männlichen Einwohner eines gewissen Alters — in der Stadt Charlotte in Nord-Carolina beispielsweise vom 21. bis zum 50. Lebensjahre — unterworfen sind. Die Verwendung dieser Steuern als Gemeindesteuern und namentlich zur Aufbringung des Bedarfs der Wegeverwaltung ist besonders häufig; ein Zwang zur Entrichtung wird in der Stadt Atlanta im Staate Georgia dadurch geübt, daß diejenigen, welche die Steuer nicht bezahlen, zur Ableistung der Wegepflicht in natura angehalten werden; in vielen Staaten und Gemeinden sind jedoch die zum Behuf der Beitreibung zur Verfügung stehenden Zwangsmittel so unvollkommen, daß häufig sich ein großer Bruchteil der Pflichtigen der Entrichtung entzieht, namentlich diejenigen derselben, welche mit Grundbesitz nicht angesessen sind, der Regel nach frei ausgehen. Neben der Polltaxe besteht in manchen Staaten noch eine Roadtax, eine Steuer für Unterhaltung der öffentlichen Straßen, die mit höherem Steuersatze ebenfalls kopfweise veranlagt wird und in manchen Staaten entweder in Geld oder in „prestations on nature“, d. i. Frohnden, zu entrichten ist. — Ein drittes ergiebiges Element bilden die vorzugsweise als Kommunalsteuern verwendeten Gewerbe- und Patentsteuern — ordinary business licenses; occupation taxes. Die licenses stellen sich hauptsächlich als städtische Steuern dar, doch sind auch in vielen der Staaten Lizenseabgaben eingeführt. Am allgemeinsten ist der Detailhandel mit spirituösen Getränken solchen unterworfen; im Uebrigen pflegt in dem überwiegend freihändlerisch gesinnten Nordosten sich die Steuerpflicht auf einige bestimmt abgegrenzte Kategorien solcher Gewerbebetriebe, welche eine gewisse moralische Zuverlässigkeit erfordern, zu beschränken, wogegen in den Staaten des Südens diese Steuern in weitester Anwendung bestehen und oft zugleich protektionistische Zwecke verfolgen. Ein großer Teil der Gewerbe und gewinnbringenden Unternehmungen ist hier ihnen unterworfen; sie bilden in diesen Staaten eine erhebliche Einnahmequelle. Zu den Städten, welche dieselben am meisten ausnützen, gehört Chicago; hier wird der Ertrag dieser Steuern für 1887 auf 2 225 769 Doll. gegenüber einem auf die gesamten übrigen Steuern entfallenden Ertrage von 5 166 156 Doll. angegeben (Ely a. a. O. S. 472). In manchen Staaten hat man in jüngerer Zeit noch nach einer andern Seite hin versucht, die Staatsfinanzen von dem Vermögen und dessen Einschätzung wenigstens zum Teil unabhängig zu machen: So werden in Newyork und Pennsylvania kollaterale Erbschaften, in erstgenanntem Staate mit 5 Proz., besteuert. Ferner hat man eine besondere Besteuerung gewerblicher namentlich Aktiengesellschaften eingeführt, einerseits in Gestalt einer Gebühr — in Newyork ⅛ Proz. — vom Stammkapital (State tax on privilege of organisation), welche bei der Zulassung der Gesellschaft erhoben wird und somit gewissermaßen eine Koncessionsgebühr darstellt, andererseits in Gestalt jährlich zu entrichtender, mehr oder weniger nach dem Reingewinn bemessener Abgaben, also einer Art Einkommensteuer. Einen breiten Rahmen in der Einnahmewirtschaft der amerikanischen Staaten nehmen die special assessments, Specialsteuern, Beiträge (nach dem Neumann'schen Sprachgebrauch) ein. Sie finden hauptsächlich Anwendung bei Anlegung neuer und bei Erweiterung, Fortsetzung, Geradelegung alter Straßen; bei Pflasterung, bei Legung von Rinnsteinen, Erstellung von Trottoirs, desgleichen bei Anlegung von Quais, Dämmen, Einrichtung von Wasserleitungen, Gas- und elektrischen Werken, Errichtung von Deichen, Drainage von Sumpfgegenden u. s. w.

Endlich bezieht eine ganze Anzahl von Staaten Einkünfte aus eigenem Besitz: aus Eisenbahnen, Bergwerken und selbst in Bons angelegten Kapitalien.

Welche Bedeutung die special assessments in den Budgets der amerikanischen Städte spielen, ist aus den folgenden Angaben über 25 Städte mit über 100 000 Einwohnern aus dem Jahr 1891 ersichtlich.

	Einnahmen aus Steuern Doll.	Einnahmen aus special assessments Doll.		Einnahmen aus Steuern Doll.	Einnahmen aus special assessments Doll.
Newyork	30 733 819	2 541 856	Buffalo	2 845 998	2 451 469
Chicago	9 199 796	6 407 394	Pittsburg	2 711 431	87 803
Philadelphia	12 137 058	1 063 332	Washington	2 290 537	134 065
Brooklyn	9 405 663	284 217	Detroit	2 481 475	223 826
St. Louis	3 405 663	339 010	Milwaukee	1 963 955	455 087
Boston	9 653 073	38 648	Newark	1 819 376	176 339
Baltimore	3 125 768	142 167	Minneapolis	1 305 801	669 168
San Francisco	2 517 504	1 348 877	Jersey City	967 694	295 695
Cincinnati	2 825 692	519 679	Omaha	761 196	461 795
Cleveland	1 412 850	499 363	Rochester	1 676 814	461 505

	Einnahmen aus Steuern Doll.	special assessments Doll.		Einnahmen aus Steuern Doll.	special assessments Doll.
St. Paul	1 103 795	561 887	Indianapolis	525 323	306 777
Providence	2 097 479	47 744	Allegheny	617 546	75 225
Denver	731 133	191 794			

Die vorwaltende Stellung der Vermögenssteuern ist zu sehr mit der aus der geschichtlichen Entwickelung hervorgegangenen Gestaltung der Verhältnisse verwachsen, als daß eine Erschütterung dieser Stellung in naher Zukunft wahrscheinlich wäre; die Reformbestrebungen sind dementsprechend vor Allem auf die Anbahnung gleichmäßiger und vollständiger Heranziehung der Objekte und auf ein verbessertes Veranlagungs-, Einschätzungs- und Reklamationsverfahren sowie auf Ausstattung der Verwaltung mit entsprechenden Zwangsmitteln gerichtet.

3. Politik der Kommunalbesteuerung.

1. Die Bildung der heutigen Theorien.

Die Hauptmomente repräsentieren abgesehen von den oben S. 1 schon genannten Werken folgende Schriften: Faucher, Staats- und Kommunalbudget in V. f. V. Bd. II. 1863. Braun, Staats- und Gemeindesteuer, daselbst Bd. XIV. S. 1 ff. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt. 1874. Ders., Ertrags- oder persönliche Steuern. 1876. Ders., Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland. 1895. Die Kommunalsteuerfrage. (Zehn Gutachten und Berichte, veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik). S. V. f. S. Bd. 12. 1877. Friedberg, Die Besteuerung der Gemeinden. 1877. Wagner, Die Kommunalsteuerfrage. 1878. Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern. 1881. Vgl. auch Ad. Wagner, F.W. Band II. 2. Aufl. (Allgemeine Steuerlehre: sehr vollständig, doch ohne besondere Beziehung zur Theorie der Kommunalbesteuerung.) 1890.

§ 94. Erst seit den letzten Jahrzehnten ist das Bestreben, die Konsequenzen der volkswirtschaftlichen Theorie auf dem Gebiete des kommunalen Steuerwesens zu ziehen, ein allgemeineres geworden. Ein sehr wesentliches Hindernis für eine von Grundsätzen ausgehende Behandlung und Kritik der hierher gehörigen Institutionen bildete lange Zeit deren vorwiegend partikulärer Charakter. Nur England besaß während des vorigen Jahrhunderts ein bereits von Gesichtspunkten allgemeiner finanzieller Zweckmäßigkeit beherrschtes Kommunalsteuersystem. In den kontinentalen Staaten standen die Einrichtungen meist in engem Zusammenhang mit der korporativen und ständischen Gliederung, wie sie der Feudalstaat geschaffen hatte; die Wirksamkeit der Verwaltungsideen wurde überall durch private Rechte und privatwirtschaftliche Auffassungen durchbrochen. So konnten die Fragen der kommunalen Besteuerung nur vereinzelt und nur dann, wenn es sich um Institutionen einer gewissen thatsächlichen Allgemeinheit handelte, einen Gegenstand wissenschaftlicher Erörterung bilden; ein Beispiel solcher Diskussion enthält diejenige, welche durch die von der physiokratischen Schule in Frankreich gegen die Verbrauchssteuern überhaupt und gegen die Oktrois insbesondere genommene Stellung hervorgerufen wurde. Erst in der Neugestaltung der Verhältnisse, wie sie in Frankreich von der Revolution, in Deutschland von der im Laufe dieses Jahrhunderts vollzogenen Entwickelung ausging, sind die gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkte im Gebiete auch des kommunalen Finanzwesens zu vollerer Geltung gelangt; das Interesse an der Behandlung der hierher gehörenden Fragen hat desto weitere Kreise erfaßt, je mehr die wachsende Ausdehnung der den kommunalen Korporationen gestellten Aufgaben sie auf eine Erweiterung ihrer aus den kommunalen Steuern bezogenen Einnahmen verwies. Eine besonders wichtige und nachhaltige Anregung ist in dieser Beziehung von der Freihandelsschule ausgegangen, welche um die Mitte des Jahrhunderts die von den Physiokraten begonnene Bekämpfung der Verbrauchssteuern, wie sie vielfach noch ein wesentliches Element in der kommunalen Finanzwirtschaft bildeten, wieder aufnahm. In der Formulierung, welche ihre Lehre vorzugsweise in Deutschland seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts erhielt, bezeichnete sie als leitendes Prinzip für die Steuerverteilung in den Gemeinden, daß das Maß der auf den Einzelnen entfallenden Steuerlast in gleichem Verhältnis zu der ihm durch die kommunale Verwaltung gebotenen Vorteile zu stehen

habe: „die Steuer ist Leistung für eine von der Gemeinde zu empfangende Gegenleistung und umgekehrt.“ Diesem Erfordernis entsprechen nach der Auffassung der gedachten Schule vor allem Steuern vom Grundertrage, in Städten vornehmlich Mietssteuern; diese Steuern wurden daher von den meisten Finanzpolitikern jener Richtung in erster Linie befürwortet, während Einkommensteuern nur in zweiter Stelle zugelassen, Verbrauchssteuern (Oktrois) aber auf das entschiedenste bekämpft wurden. Das praktische Resultat der mit der Geltendmachung dieser Auffassung eingeleiteten Bewegung ist die sehr erhebliche Verminderung des Geltungsbereichs der Gemeindeverbrauchssteuern in Deutschland und ihre Abschaffung in Belgien und Holland gewesen.

Ihrem theoretischen Inhalt nach kann die Auffassung wenigstens in der Einseitigkeit, in der sie in der damaligen Formulierung zum Ausdruck gelangt war, für eine überwundene gelten; gegen dieselbe hat ebenso innerhalb der Theorie wie von der in der Praxis hervorgetretenen Erfahrung aus sich eine Reaktion geltend gemacht. Von der für das Steuerwesen des Staates begründeten Theorie aus ist gegenüber der Forderung einer Verteilung der kommunalen Steuerlast nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung das Prinzip der Verteilung nach der Leistungsfähigkeit als das in erster Linie oder doch innerhalb eines weiten Gebiets auch für die kommunale Finanzwirtschaft maßgebende bezeichnet worden. Von diesem Standpunkte aus wurde vor allem die Einführung oder erweiterte Anwendung von direkt auf das Einkommen gelegten Steuern wenigstens insoweit befürwortet, als es sich um die Deckung des Bedarfs für allgemeine Zwecke handelt, eine Auffassung, welche, was Deutschland anlangt, insbesondere auch in den Thesen Ausdruck gefunden hat, welche im Herbst 1877 der Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik von den Referenten vorgelegt wurden. Die im Gebiet der Praxis bemerkbare Gegenbewegung hat vorzugsweise von den Wahrnehmungen ihren Ausgangspunkt genommen, zu denen die zunehmende, teilweise auch auf jene Begünstigung der Einkommensteuern zurückzuführende Belastung der Gemeinden durch direkte Steuern Veranlassung gab; der wachsende Druck derselben führte den Verteidigern der Verbrauchsabgaben wieder Verteidiger zu und rief in den Kreisen der Gemeindeverwaltungen Bestrebungen hervor, welche darauf gerichtet waren, in der kommunalen Besteuerung jene Elemente von neuem zu größerer Geltung zu bringen.

Mit der Vorkehrung dieser Gesichtspunkte mengen sich Tendenzen, welche zu einem Teil auf Herstellung einer formellen Einheit im kommunalen Steuerwesen und möglichsten Anschluß desselben an das System der Staatsbesteuerung, zu einem andern auf materielle Entlastung der Gemeinden mittels Uebertragung einzelner Aufgaben in den Wirkungskreis des Staats bezw. Gewährung von Zuschüssen seitens des Staats und der größeren Verbände abzielen. Die Erleichterung der Steuerlast der Gemeinden, wie sie durch das Betreten des letzteren Weges eingetreten ist bezw. von demselben erhofft wird, hat das Interesse an der Erörterung der Frage des Steuerprinzips einstweilen zurücktreten lassen.

Jene gegen die Verbrauchssteuern gerichtete Ansicht der physiokratischen Schule hat vorzugsweise Ausdruck gefunden in Turgots Schrift; Comparai on de l'impôt sur les revenues des propriétaires et de l'impôt sur les consommations [89]). Unter den damaligen Gegnern ist Arthur Young [90]) besonders bemerkenswert. Die Wiederaufnahme des Kampfes gegen die Verbrauchssteuern wurde eingeleitet in Frankreich durch die Brochüre Horace Say's, Paris son octroi et ses emprunts. 1847, in Deutschland durch die Aufsätze; Staats- und Kommunalbudget“ von Faucher [91]) und „die Mahl- und Schlachtsteuer“ von Wolff [92]), sowie die Verhandlungen des Kongresses deutscher Volkswirte [93]). Den Höhepunkt dieser Richtung bezeichnen

89) S. dieselbe u. A. auch in Turgot, Oeuvres ed. Daire Band I. S. 409 ff.

90) Reisen durch Frankreich rc. in den Jahren 1787—90 rc. Aus dem Englischen von E. A. Zimmermann. Bd. II. S. 388 ff.

91) V. f. V. Bd. IV S. 184 ff.

92) V. f. V. Bd. VI S. 168 ff.

93) V. f. V. Bd. VII S. 156 ff.

das belgische Gesetz vom 19. Juli 1860, das holländische vom 7. Juli 1865 und das preußische Gesetz über Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer 25. Mai 1873 [94]). Das Prinzip der Besteuerung nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung hat den am meisten charakteristischen Ausdruck in den dem 7ten und 9ten Kongresse deutscher Volkswirte vorgelegten Thesen gefunden; auch auf letzterem Kongresse erhielt jedoch der die Formulierung des Prinzips selbst enthaltende Passus: „Bei der Aufbringung der für den Staat notwendigen Mittel ist die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, dagegen bei der Beschaffung der für Gemeindezwecke erforderlichen Mittel das Verhältnis zwischen der Leistung der Kommunalsteuerpflichtigen und der Gegenleistung der Kommune maßgebend", nicht die Mehrheit der Stimmen; man beschränkte sich darauf, auszusprechen, daß „in Anbetracht der Verschiedenheit der Zwecke eine Identifizierung der Staats- und Gemeindebesteuern nicht gerechtfertigt, vielmehr Prinzip und Repartitionsmodus der letzeren hauptsächlich durch den Zweck, für welchen die betreffende Steuer verwendet werde, bedingt, daß endlich in Stadtgemeinden der städtische, in Landgemeinden der ländliche Grundbesitz vor allem zur Besteuerung heranzuziehen, im übrigen aber die Regelung der Frage in jedem konkreten Falle von den besonderen lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen abhängig zu machen sei [95]).

Für die Anwendbarkeit des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Finanzwesen der Gemeinden sind mit besonderem Nachdruck eingetreten: Neumann [96]), v. Bilinski [97]), Wagner [98]). Friedberg [99]), wiewohl sie bezüglich der Geltung des Prinzips, welche Grenzen der Besteuerung nach dem Interesse zu ziehen sind (siehe unten S. 106), von einander abweichen. Die den kommunalen Verbrauchsabgaben wieder günstigere Strömung ist zunächst in einer Anzahl von Publikationen der französischen volkswirtschaftlichen Litteratur, welche die Oktrois lebhaft verteidigen, sodann was Deutschland anlangt, in den Beschlüssen des westfälischen und des hannöverschen Städtetags vom Mai 1888, sowie in dem Vorgehen der württembergischen Regierung und einer Zahl von süddeutschen Städten, welche die kommunalen Verbrauchssteuern wiederhergestellt bezw. ihre Anwendung erweitert haben, zum Ausdruck gekommen.

Was die der neuesten Zeitperiode angehörigen, auf das Gebiet der Kommunalbesteuerung bezüglichen Gesetze bezw. Gesetzentwürfe anlangt, so sind solche teils wie in Italien durch das Bedürfnis veranlaßt worden, die Kommunalbesteuerung mit den Forderungen in Einklang zu bringen, wie sie sich aus der stärkeren Anspannung der Staatssteuern bezw. der Erweiterung der Objekte der Staatsbesteuerung ergeben, teils bezwecken sie eine einheitlichere bezw. an das Staatssteuerwesen sich mehr anschließende Regelung der Gemeindebesteuern. Hierher gehören u. a. die in einigen Kantonen der Schweiz zustande bezw. in Vorlage gekommenen Steuergesetze und namentlich das preußische Kommunalsteuergesetz von 1893 (s. o.), das der Gemeindebesteuerung hinsichtlich der indirekten Steuern und damit auch der Verbrauchssteuern ein freieres Feld eingeräumt hat [100]).

2. Das Prinzip der kommunalen Besteuerung.

§ 95. **Vereinigung der Gegensätze.** Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und Besteuerung nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung sind nicht einander ausschließende Gegensätze. Beide Bezeichnungen bringen vielmehr nur Prinzipien zum Ausdruck, deren jedes in seinem Bereich innerhalb der kommunalen Besteuerung Geltung beanspruchen kann: es kommt nur darauf an, für die Anwendung derselben die richtige Gebietsabgrenzung zu finden und die aus dem einen und dem anderen hergeleiteten Besteuerungsformen zu einem einheitlichen System zu verbinden. Das Unterscheidende zwischen den Voraussetzungen, wie sie für die Besteuerung seitens des Staats und denen, wie sie für die Besteuerung seitens der Kommunalkörper gegeben sind, besteht vor Allem darin, daß innerhalb der meisten kommunalen Korporationen eine nahe und nachweisbare Beziehung zwischen den Interessen der Einzelnen und den Leistungen

94) Siehe Näheres in v. Reitzenstein, Indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. II, 9 S. 289 ff.

95) Siehe B. f. V. Bd. VII S. 159, Bd. XIV S. 194 ff.

96) Progressive Einkommensteuer. S. 46 ff.

97) Die Gemeindebesteuerung. S. 125 ff.

98) Die Kommunalsteuerfrage. S. 19, 33 ff.

99) Die Besteuerung der Gemeinde. S. 10 ff.

100) Kommunalabgabengesetz § 13: „Die Gemeinden sind zur Erhebung indirekter Steuern innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen befugt", vorbehältlich der staatlichen Genehmigung. Eine Einschränkung enthält jedoch § 14 des Kommunalabgabengesetzes: „Steuern auf den Verbrauch von Fleisch, Getreide, Mehl, Backwerk, Kartoffeln und Braustoffen aller Art dürfen nicht neueingeführt oder in ihren Sätzen erhöht werden. Die Einführung einer Wildbret- und Geflügelsteuer ist jedoch auch in den früher nicht mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Gemeinden zulässig".

der Verwaltung in ausgedehntem Maßstabe vorhanden ist, während innerhalb des größeren Ganzen des Staats bei der weit erheblicheren Menge und Mannigfaltigkeit der einander gegenüberstehenden Verwaltungsthätigkeiten und Einzelinteressen diese Beziehung verschwindet oder unkenntlich wird. Es beruht auf jener näheren Beziehung, daß, wie vorher nachgewiesen, das Gebührenprinzip eine sehr viel ausgedehntere Geltung in der kommunalen Finanzwirtschaft hat. Durch die verschiedenen Gestaltungen, welche die Anwendung desselben praktisch erlangt hat, wird jedoch das Maß, bis zu welchem es ausführbar ist, für die Kosten des Verwaltungsaufwandes in erster Linie die Interessenten in Anspruch zu nehmen, keineswegs erschöpft: es ist vielmehr in einem je nach den einzelnen Zweigen der kommunalen Verwaltung größeren oder geringeren Umfange die Möglichkeit vorhanden, die Interessenten nicht nur, wie dies durch die Gebührenerhebung geschieht, nach Maßgabe der durch die Leistung der Verwaltung verursachten Kosten bezw. des für den Einzelnen herbeigeführten Vorteils an dem Aufwande partizipieren zu lassen, sondern statt dessen oder daneben dieselben auch nach einem generellen Maßstabe zur Deckung des innerhalb des betreffenden Verwaltungszweiges erwachsenden Bedarfs in einer Weise heranzuziehen, bei welcher die von ihnen erforderten Steuerbeträge sich innerhalb der durch die Leistungen der Verwaltung jenen Einzelnen dargebotenen Vorteile bewegen.

Was nun die Formen dieser nach dem Interesse vorzunehmenden Besteuerung anlangt, so läßt sich eine Stufenfolge derselben unterscheiden; am nächsten schließt an den Ausdruck, wie ihn das Prinzip der vorzugsweisen Heranziehung der Interessenten in der Gebührenerhebung findet, die Form der Zwecksteuer sich an, mag dieselbe sich mit der Form der Genossenschaftssteuer kombinieren oder nicht: im ersteren Falle findet die der Steuerpflicht zu Grunde liegende Interessengemeinschaft zugleich in einer innerhalb des Kommunalkörpers bestehenden besonderen Organisation Ausdruck, während im letzteren Falle jener Gemeinschaft bezüglich der Steuerverteilung Geltung zu verschaffen Sache der allgemeinen Korporationsorgane ist. In beiden Fällen läßt sich, da der Ertrag der Steuer ausschließlich dem bestimmten, jenem Kreise von Beteiligten zum Vorteile gereichenden Zwecke dient, die Wechselbeziehung zwischen Interesse und Belastung leicht evident erhalten. Aber auch außerhalb dieser Formen kann es unter gewissen Voraussetzungen sich rechtfertigen, daß ein nach Maßgabe einerseits des Anteils, mit dem der Aufwand eines einzelnen Verwaltungszweiges an der Ausgabewirtschaft partizipiert, andererseits des Interesses, mit dem an der betreffenden Verwaltungsthätigkeit gewisse Kategorien von Gemeindeangehörigen vorzugsweise beteiligt sind, auszuscheidender Teil des Gesamtbedarfs nach einem besonderen auf die Abgrenzung und Abstufung des Interesses gegründeten Repartitionsmaßstabe aufgebracht werde. Nur insoweit der betreffende Aufwand in einer dieser Formen von den Interessenten nicht entnommen werden kann, tritt das aus dem Herrschaftsverhältnis des Kommunalkörpers fließende Recht, die Einzelnen für die gemeinwirtschaftlichen Zwecke nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen, in Ansehung des Besteuerungsmaßstabes in Geltung.

Wie das Gebührenprinzip vor dem Besteuerungsprinzip insofern die Priorität hat, als der durch die Anwendung des ersteren nicht zu deckende Teil des Bedarfs nach letzterem aufzubringen ist, so gilt ein Gleiches von der Besteuerung nach dem Interesse: sie geht, soweit sie anwendbar, der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit voran, welche letztere das allgemeine und daher subsidiäre wenn auch thatsächlich öfter das bei weitem größere Gebiet beherrschende Besteuerungsprinzip enthält. Wenn aber selbst die Anwendung des Gebührenprinzips eine gewisse Berücksichtigung des verschiedenen Grades der den Verpflichteten beiwohnenden Leistungsfähigkeit nicht ausschließt, es vielmehr zulässig ist, von denen, welche die volle Leistungsfähigkeit nicht besitzen, lediglich eine entsprechende reduzierte Quote des aus den objektiven Grundlagen der Bemessung sich ergebenden Beitrages

zu fordern, so findet dasselbe und zwar in noch höherem Maße auf die Besteuerung nach dem Interesse Anwendung, bei der eine die Abstufung der Leistungsfähigkeit berücksichtigende Degression sich in manchen Fällen als notwendig ergeben kann.

§ 96. Einschränkende Einflüsse. Die Abgrenzung der Gebiete, welche für die Besteuerung nach dem Interesse und andererseits für die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen sind, steht hiernach in engster Wechselbeziehung zu den Elementen, aus denen sich der Aufgabenkreis der Kommunalkörper zusammensetzt. Schon hieraus ergibt sich, daß, da das Verhältnis dieser Zusammensetzung teils nach den in den einzelnen Staaten geltenden Gesetzgebungen teils nach den von den Kommunalkörpern selbst ausgegangenen autonomen Festsetzungen die größten Verschiedenheiten aufweist, das Problem, jene leitenden Prinzipien ihrem Geltungsbereich nach in das richtige Verhältnis zu einander zu setzen, nicht allgemein und in abstracto, sondern allein für bestimmte gegebene Verhältnisse und in concreto zu einer befriedigenden Lösung gebracht werden kann. Das Gleiche folgt aber auch aus einer näheren Betrachtung der Tragweite, welche jenen Prinzipien beiwohnt. Dieselben enthalten keineswegs Postulate so absoluter Natur, daß deren Durchführung überall und zu jeder Zeit erfolgen müßte: sie bezeichnen vielmehr nur die Richtung, welche der Weiterbildung oder — sofern für solche Raum vorhanden — der Neugestaltung der Institutionen zu geben ist. Ihre Verwirklichung wird überall durchbrochen teils durch die Rücksichtnahme, auf welche der einmal aus der geschichtlichen Entwicklung hervorgegangene Zustand Anspruch hat, teils durch den konkurrierenden Einfluß finanzpolitischer und sonstiger, außerhalb des Gebiets der Steuerverteilung liegender Gesichtspunkte.

In ersterer Beziehung ist in Betracht zu ziehen, daß bei jedem bestehenden Steuersystem eine Anzahl von, der Vergangenheit angehörigen, Faktoren fortwirkt, die zu der zeitweilig geltenden Theorie außer Beziehung stehen. So kommt es vor, daß Steuern aus privatrechtlichen Lasten oder aus Aequivalenten für Naturalleistungen hervorgegangen sind und in ihrer jetzigen Veranlagungsart noch etwas von ihrem früheren Charakter beibehalten haben: andere Steuern verdanken wirtschaftlichen Auffassungen den Ursprung, die als solche inzwischen in Theorie und Praxis vollständig überwunden worden sind. Je größer daher die Kontinuität in der Gestaltung des kommunalen Besteuerungswesens gewesen ist und in je mannigfaltigerer Wechselbeziehung der gegenwärtige Zustand desselben mit der Vergangenheit steht, desto zahlreicher werden demnach die Punkte sein, in denen es der jetzigen grundsätzlichen Auffassung nicht entspricht; solche Widersprüche haben daher bis zu einem gewissen Maße ihre Grundlage gerade in der Natur einer gesunden Entwickelung. Um so weniger können mithin derartige Widersprüche für sich allein genügen, ein bestehendes Steuersystem zu verwerfen und die Ersetzung desselben durch ein anderes, den zeitweiligen Anforderungen mehr entsprechendes zu fordern. Denn wenn es einerseits eine berechtigte Tendenz der Besteuerungspolitik ist, das einzuführende Steuersystem den bestehenden Verhältnissen anzupassen, so zeigen andererseits auch die Verhältnisse die Neigung, sich auf das einmal begründete Besteuerungssystem einzurichten: nicht selten gelingt es, im Wege der Gewöhnung die ursprüngliche Mangelhaftigkeit des Steuersystems auszugleichen oder doch dessen Härten weniger empfindlich zu machen. Andererseits hat die Ersetzung der vorhandenen Besteuerung durch eine in grundsätzlicher Hinsicht vollkommenere doch oft den Nachteil, daß sie eine Verschiebung der Verhältnisse und wie für den Einen unerwartete Verluste so für den Anderen nicht vorausgesehene und ungerechtfertigte Vorteile hervorbringt, so daß es erst eines längeren Zeitraums bedarf, ehe diese Mißstände durch die eingetretene Verbesserung überwogen werden. Es kommt daher bei der Beurteilung eines bestehenden Steuersystems keineswegs allein auf das Verhältnis desselben zu den in der Theorie acceptierten Besteuerungsprinzipien, sondern namentlich auch auf die Wirkungen an, welche das-

selbe nicht bloß vermöge seines grundsätzlichen Inhalts, sondern auch vermöge der Wechselbeziehung ausübt, in der es zu den unter seinem Einfluß hervorgebildeten thatsächlichen Verhältnissen steht.

Insbesondere ist den Realsteuern, soweit sie auf Grund fester, mit den jeweiligen Ertragsergebnissen nicht ohne weiteres wechselnder Basen erhoben werden, eine Neigung zur Beharrlichkeit eigen. Hier gestaltet sich das Maß der Steuerlast leicht zu einer dem Objekt anhaftenden Eigenschaft, welche im Rechtsverkehr als ein den Preis desselben mitbestimmenden Faktor in Betracht kommt. Die Belastung solcher Objekte, namentlich die der Liegenschaften durch Steuern nähert sich daher in ihren Wirkungen der Belastung durch Verpflichtungen aus privatrechtlichen Titeln; der auf dem Objekt haftende Steuerbetrag erscheint demnach als ein fixierter Abzug von der Substanz, die bei Veräußerungen nur in dem durch die Steuerbelastung nicht in Anspruch genommenen Teile ihres Werts in das Vermögen des Erwerbers übergeht. Herabsetzungen derartiger Steuern, wenn solche längere Zeit hindurch bestehen, haben daher dem Eigentümer der Objekte gegenüber regelmäßig die Wirkung von auf Liberalität beruhenden Zuwendungen; sie gestalten sich für ihn zu einem Gewinn an Substanz, wie andererseits Erhöhungen zu einem Verlust an solcher werden, es sei denn, daß sie in ebenfalls erhöhten, den Wert bezw. Ertrag entsprechend steigernden Leistungen der Verwaltung ihre Kompensation erhalten, ein Fall, der im Gebiete der kommunalen Besteuerung allerdings häufig vorliegt, da hier, wie weiter unten dargethan werden wird, die Realsteuern diejenigen Formen enthalten, in denen die Idee der Besteuerung nach dem Interesse vorzugsweise zum Ausdruck gelangt.

In zweiter Hinsicht ist zu bedenken, daß es vermöge der Unvollkommenheit menschlicher Einrichtungen und vermöge des Widerstandes, den sie der Durchführung an und für sich richtiger Grundsätze entgegengestellt, nicht immer gelingt, ein an und für sich richtiges Besteuerungsprinzip in einer seinem Inhalt entsprechenden Weise in die Wirklichkeit zu übertragen; oft sind die Schwierigkeiten der Veranlagung derartige, daß durch dieselben die Wirkung des Prinzips selbst in Frage gestellt wird. Diese Unvollkommenheiten der Ausführung machen aber sich um so mehr geltend, einen je höhern Grad der Belastung die einzelne Steuer erreicht. Es ist daher nicht selten zweckentsprechend, statt der Anwendung oder übermäßigen Anspannung von zwar im Prinzip rationellen, aber in der Ausführung unvollkommenen Steuern auf eine Mehrheit an Steuern und unter ihnen auf solche Steuern zurückzugreifen, die, wenn sie auch ihrer grundsätzlichen Natur nach den Anforderungen des Prinzips der Leistungsfähigkeit weniger entsprechen, doch in Bezug auf Leichtigkeit der Veranlagung und Erhebung, geringere Fühlbarkeit des Drucks und verhältnißmäßige Ergiebigkeit andere, die prinzipiellen Mängel ausgleichende Vorzüge haben. Jener Bedeutung gemäß, welche nach dem Vorstehenden im Besteuerungswesen auch der kommunalen Korporationen der Gewöhnung des steuerpflichtigen Publikums beizulegen ist, müssen derartige Vorzüge noch entscheidender ins Gewicht fallen, wenn es sich nicht um die Einführung neuer, sondern um die Erhaltung bestehender Steuern handelt.

§ 97. **Frage der Trennung von Staats- und Kommunalbesteuerung.** Die Gesichtspunkte für die Regelung der Besteuerung sind hiernach für beide Gebiete nur teilweise dieselben. Es ist vor allem das Prinzip der Besteuerung nach dem Interesse, das in der Kommunalbesteuerung weitere Geltung beansprucht. Hieraus erwächst die Forderung einer gesonderten Regelung der kommunalen Besteuerung, eine Forderung, welcher die Gesetzgebung der großen Mehrheit der Staaten wenn auch in sehr verschiedener Abstufung Folge gegeben hat. In ihrer weitesten Konsequenz zur Durchführung gebracht erscheint sie in der völligen Trennung beider Systeme, wie sie in den Einrichtungen Englands zum Ausdruck gekommen ist. Die große Mehrzahl der Staaten wie die süddeutschen Staaten, Frankreich, Belgien, Niederlande und Italien nehmen jedoch die Mitbenutzung eines großen Teils der Steuerquellen des Staats für die Zwecke der Kommunalbesteuerung zur Grundlage und tragen der Besonderheit der letzten nur durch gewisse ausschließlich den Kommunalkörpern zur Verfügung stehenden Steuern Rechnung. Noch andere Staaten, wie die Staaten Nordamerikas und viele Kantone der Schweiz gehen vom Prinzip der Identität der Staats- und der Gemeindebesteuerung aus, derge-

stalt daß, die besonderen Anforderungen der letzteren nur in Gestalt gewisser Abwandlungen zur Berücksichtigung gelangen. Das Maß, in welchem hiernach jene Forderung der Absonderung der Kommunalbesteuerung zur Durchführung gelangt ist, erscheint im wesentlichen als ein Produkt der Gesamtentwickelung und wird bedingt vor Allem durch das Verhältnis, in das Staat und Kommunalkörper in Betreff ihres Aufgabenkreises gesetzt sind; die Kritik desselben reicht weit über den Kreis der steuerpolitischen Erwägungen hinaus. Im Nachstehenden wird es sich daher nur darum handeln können, die Konsequenzen zu finden, die aus obigen Aufstellungen sich für die Abgrenzung des Gebiets der Kommunalbesteuerung und die Natur der einzelnen Steuern bezw. aus den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Kategorien der Kommunalkörper ergeben.

Bei der Mehrzahl der neueren Schriftsteller besteht Uebereinstimmung darüber, daß das Prinzip einer Besteuerung nach dem Interesse innerhalb des kommunalen Steuerwesens ein an und für sich berechtigtes sei. Gegenstand des Streits ist hauptsächlich die Frage, innerhalb welcher Grenzen sich die Voraussetzungen einer solchen Besteuerung und ihrer Durchführbarkeit herstellen lassen; hierin gehen die Meinungen der Schriftsteller weit auseinander. Neumann[101]) hält den Grundsatz einer Besteuerung nach dem Interesse bei den Ortsgemeinden nur für wenig anwendbar, einmal weil „ein sehr großer Teil der den Ortsgemeinden obliegenden Lasten öffentlicher Natur ist, so daß jener Grundsatz der Verteilung der Lasten nach den Vorteilen auf ihn überhaupt nicht Anwendung finden kann", sodann aber auch deshalb, weil „in jenen Gemeinden, die nahen und nachbarlichen Beziehungen der einzelnen Gemeindeglieder zu einander derart überwiegen, daß eine Scheidung der Gemeindeanstalten in solche, die vorzugsweise dem Einen und solche, die mehr dem Anderen Vorteil bringen, thatsächlich nur bei sehr wenigen Einrichtungen durchführbar ist"; er hält jedoch die Durchführung für viel leichter in den Kreis- und Provinzialgemeinden, wo das örtliche Gebiet, welchem die auszuführenden Chausseen und sonstigen Anlagen zum Vorteil gereichten, sich leichter abgrenzen lasse; hier dränge daher die Natur der Verhältnisse zu einer geeigneten Heranziehung der vorzugsweise interessierten lokalen Kreise[102]). Hoffmann[103]) erachtet für eine zulässige Form der Besteuerung nach dem Interesse, abgesehen von der Besteuerung innerhalb besonderer Meliorationsgenossenschaften, vor allem eine rationelle Besteuerung des Grund und Bodens. Auch Nasse[104]) hält die Erhebung von Realsteuern von den im Gemeindebezirke befindlichen Vermögensobjekten für unentbehrlich und mit Rücksicht auf die Steigerung, welche der Ertrag dieser Objekte durch die Leistungen der Gemeindeverwaltung erfährt, für gerechtfertigt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Wagner[105]), welcher in seinen im Jahre 1877 dem Kongreß des Vereins für Socialpolitik vorgelegten Thesen es für notwendig erklärt, daß der Hauptteil der von ihm sogenannten wirtschaftlichen Ausgaben — er rechnet hierher den Aufwand für das Wegewesen und für alles, was die Bewohnbarkeit und die Brauchbarkeit des Orts für gewerbliche Zwecke bessert — aus der vom Eigentümer gezahlten Gebäudesteuer bestritten werden soll. Friedberg[106]) formuliert das Verhältnis der beiden Steuerprinzipien zu einander so: „Zu den Lasten der Gemeinden muß zunächst ein Jeder ohne Ausnahme nach seiner Leistungsfähigkeit beitragen. Doch müssen außerdem diejenigen Personen, denen durch Leistungen der Gemeinde eine Vermögensvermehrung durch Ertrags- oder Wertssteigerung gewisser Vermögensbestandteile erwächst, noch besonders im Verhältnis des ihnen gewordenen Vorteils zur Tragung der Gemeindelasten herangezogen werden."

Die Heranziehung des sogenannten Konjunkturgewinnes als solchen[107]), d. h. der ohne besondere Kapitalverwendungen und allein durch die allgemeine wirtschaftliche Entwickelung in den Gemeinden eingetretenen Werterhöhungen der Immobilien dürfte indessen doch nur insoweit gerechtfertigt erscheinen, als derselbe in irgend einer Weise sich auf Leistungen der kommunalen Verwaltung zurückführen läßt; in dieser Beschränkung denselben zu treffen, ist Aufgabe teils der Gebühren- und Beitragserhebung, teils der in der Form von Zwecksteuern oder sonst sich vollziehenden Besteuerung nach dem Interesse. Die ohne solche Beziehung zu Leistungen der Gemeindeverwaltung eingetretenen Werterhöhungen im Wege besonderer Besteuerung in Anspruch zu

101) Progressive Einkommensteuer. S. 51 ff.

102) Diese Ansicht befindet sich zu der von Reitzenstein entwickelten insofern im Gegensatz, als nach der Ansicht des letzteren gerade in dem engeren örtlichen Gebiet, also vor allem in der Ortsgemeinde, die Beziehung zwischen den Leistungen der Verwaltung und dem Interesse der Einzelnen sich leichter kenntlich erhält. Etwas weitere Konzessionen macht Neumann in der späteren Schrift — Ertragssteuern oder persönliche Steuern, 1876, S. 9 ff. — der Umlegung der Abgaben nach den Vorteilen, die er für Wege-, Straßen- und Fluß-, Damm- und Brückenbauten, sowie für die Ausgaben für den Viehstand, die Gemarkungspolizei rc. für zulässig erachtet.

103) Die Kommunalsteuerfrage. S. B. f. S. 12. S. 7 ff.

104) Ebendaselbst S. 272.

105) Die Kommunalsteuerfrage. S. 5.

106) Ad. Wagner, Die Besteuerung der Gemeinden. S. 10.

107) Ad. Wagner, Die Kommunalsteuerfrage. S. 39 ff. und neuerdings auch in F.W. Band II. S. 586.

nehmen, wird schon aus dem Grunde unzulässig sein, weil eine solche Steuer gerechterweise sich nicht bloß auf städtische Immobilien zu beschränken, sondern auch die bei anderen Objekten erzielten derartigen Gewinne, mithin auch den Verkehr mit ländlichen Immobilien und einen großen Teil des Handels zu treffen hätte. Eine derartige Besteuerung würde aber für die kommunalen Korporationen ebenso wie für den Staat schon deshalb ganz unausführbar sein, weil sich der Einfluß der Konjunktur von der verwendeten Arbeit oder dem verwendeten Kapital in der Mehrzahl der Fälle nicht trennen ließe. Was würde geschehen, wenn innerhalb derselben Vermögenssphäre einzelne Objekte eine Werterhöhung, andere eine Wertverminderung erhalten hätten? Würde der Gemeinde eine Beteiligung am Gewinne zugestanden, so würde von ihr mit gleichem Recht eine Beteiligung am Verluste gefordert werden müssen.

3. Anwendung auf die einzelnen Steuerarten.

§ 98. **Zuschläge zu den Staatssteuern oder selbständige kommunale Steuern?** Die Frage erscheint ausgeschlossen, wo Staats- und Kommunalbesteuerung, wie in England, als völlig getrennte und selbständige Systeme einander gegenüberstehen: sie ist dagegen zu stellen in Bezug auf diejenigen Länder, in denen die Steuerquellen für beiderlei Besteuerung teilweise sich decken: aber auch in dieser Beschränkung ist eine allgemein gültige und für alle Fälle zutreffende Beantwortung derselben unmöglich. Das Urteil darüber, inwiefern den Anforderungen der kommunalen Besteuerung durch die eine oder andere jener Steuerformen mehr entsprochen wird, ist in erster Linie immer von dem Charakter der Staatssteuern, zu denen Zuschläge erhoben werden sollen bezw. der Art der in Frage kommenden selbständigen Kommunalsteuern abhängig; insoweit fällt die Erörterung mit der unten bei Punkt 2 und 3 folgenden zusammen. Unrichtig namentlich ist es, für die Zuschläge im Allgemeinen oder doch soweit es sich um die Aufbringung des Bedarfs für die Erfüllung staatlicher Aufgaben handelt, eine Priorität aus dem Grunde in Anspruch zu nehmen, weil die Mittelbeschaffung des Staats auch für die Kommunalkörper, insoweit sie derartige Aufgaben erfüllen, maßgebend sein müsse. Soviel Gewicht scheinbar diese Argumentation für sich hat, so ist doch die Voraussetzung, daß das Mittelbeschaffungssystem des Staats sich als ganzes auf die Kommunalkörper übertragen lasse, eine nicht zutreffende: die einzelnen Steuern aber wirken verschieden, je nachdem sie als Glieder dieses oder jenes Systems oder isoliert zur Anwendung kommen. Wohl dagegen lassen sich Momente praktischer Art anführen, die unter gegebenen Voraussetzungen namentlich im Interesse der Einheitlichkeit und Einfachheit des Besteuerungswesens eine bis zu einem gewissen Maß eintretende Bevorzugung der Zuschläge rechtfertigen können. Ist hiernach die Frage eine im Großen und Ganzen nur in concreto zu beantwortende, so folgt hieraus, daß die nachfolgenden Bemerkungen sich auf Hervorhebung einiger genereller Gesichtspunkte werden beschränken müssen.

a. **Voraussetzungen der Zuschläge.** Nicht alle Staatssteuern qualifizieren sich zur Belastung durch kommunale Zuschläge: sie sind hierfür nur dann geeignet, wenn die Grundlagen, auf denen sie ruhen, eine **lokale Beziehung** haben, dergestalt, daß eine Ausscheidung derjenigen Steuerbeträge, welche einer Zuschlagserhebung durch die lokalen Korporationen unterliegen, möglich ist. Diesen Voraussetzungen entsprechen von den **indirekten** Steuern nur wenige; am meisten ist dies der Fall in Ansehung derjenigen Verbrauchssteuern, welche als Thorsteuern oder vom Detailhandel innerhalb geschlossener Städte erhoben werden; es sind dies daher auch diejenigen indirekten Steuern, welche am häufigsten mit kommunalen Zuschlägen belastet zu werden pflegen. Dagegen ruhen die in Frankreich, Belgien, Holland, Italien, Deutschland, Oesterreich und der Schweiz erhobenen **direkten** Staatssteuern durchgehends auf Grundlagen, welche eine solche Ausscheidung zulassen.

Eine zweite Voraussetzung beruht darin, daß das bei der Besteuerung seitens des Staats erreichte **Maß** der Belastung ein solches ist, welches eine **weitere Steigerung** noch gestattet, ohne daß die im Prinzip der Steuer oder in den Modalitäten ihrer Durchführung und Veranlagung begründeten Härten sich in übermäßiger Weise fühlbar machen und die

für die Zwecke des Staats selbst erforderliche Ergiebigkeit der Steuer Abbruch erleidet. Auch da, wo das Maß der durch die Staatssteuer gegebenen Belastung einer Steigerung durch Zuschläge noch fähig ist, pflegen doch diese eben hervorgehobenen Gesichtspunkte auf die Bestimmung der Grenzen, in denen Zuschläge erhoben werden dürfen, Einfluß zu haben; fast alle Gesetzgebungen schreiben, wie der vorige Abschnitt gezeigt hat, Maxima der Zuschläge oder doch für den Fall der Ueberschreitung der Limita erschwerte Bedingungen in Betreff der von den Aufsichtsorganen zu erteilenden Genehmigung vor.

b. Voraussetzungen der selbständigen Kommunalbesteuerung. Derartige Steuern werden im Allgemeinen häufiger bei einer umfangreichen und mannigfache Aufgaben einschließenden als bei einer eng begrenzten und auf einfache Verhältnisse berechneten Finanzwirtschaft vorkommen; erst mit einem gewissen Umfange der letzteren beginnt das Interesse an selbständiger Gestaltung des Besteuerungssystems. Ausnahmen bilden solche Spezialgemeinden, die durch die besondere Art der Aufgaben, die sie sich stellen, von vornherein auf einen besonderen, von dem des Staats abweichenden Besteuerungsmodus hingewiesen sind, wie dies u. a. bei Deichgenossenschaften, landwirtschaftlichen Meliorationsverbänden 2c. regelmäßig der Fall ist.

Andererseits dürfen die selbständigen Steuern der Kommunalkörper, da sie sich innerhalb des von dem Steuerwesen des Staats freigelassenen Raumes zu bewegen haben, nicht so gestaltet sein, daß durch sie die Ergiebigkeit der Staatssteuern beeinträchtigt würde oder daß ihre Veranlagung mit Feststellungen, welche der Staat innerhalb des Bereichs seiner Besteuerung getroffen hat, in Widerspruch träte. Ein solcher Widerspruch ist von kommunalen auf das persönliche Einkommen gelegten Steuern, welche neben ähnlichen Steuern des Staates bestehen, aber eine selbständige Einschätzung zur Grundlage der Veranlagung haben, unzertrennlich. Schon aus diesem Grunde und ganz abgesehen von den praktischen Nachteilen, zu denen das Nebeneinanderbestehen solcher gleichartiger, aber auf verschiedener Einschätzung beruhender Steuern führt, müssen derartige kommunale Steuern für unzulässig erachtet werden. Dagegen unterliegt es keinerlei Bedenken, daß in Anbetracht der sonstigen Verschiedenheit des kommunalen Besteuerungssystems das durch die gleiche Einschätzung ermittelte Einkommen von den kommunalen Korporationen nach einer anderen Stufenleiter als vom Staat herangezogen werde.

Ein ganz anderes ist das Verhältnis selbständiger von den Kommunalkörpern erhobener Real- und zwar namentlich Grund- und Gebäude-Steuern zu ähnlichen Steuern des Staats. In der Natur solcher Steuern, soweit sie nach einem für das ganze Staatsgebiet gleichen Maßstabe erhoben werden, ist es begründet, daß die Grundlagen, auf denen die Veranlagung erfolgt, einer Erneuerung nur in längeren Zeitabschnitten unterliegen, daß daher die Veranlagung der Entwickelung des Ertrages immer nur in solchen längeren Perioden erfolgen kann. Eine solche in fixierten Beträgen zur Erhebung kommende, von den jeweiligen Ertrags- und Wertverhältnissen unabhängige Besteuerung der Liegenschaften genügt indessen für den Staat, welcher die Steuern vom Grund und Boden überhaupt nicht zu einer Besteuerung nach dem Interesse zu gestalten vermag. Anders bei den kommunalen Korporationen, bei denen, wie demnächst weiter dargelegt werden wird, die besondere Bedeutung der vom Grundertrage bezw. Grundwert erhobenen Steuern grade in der Durchführung der Idee der Besteuerung nach dem Interesse beruht. Die Ausbildung der Grundsteuer zu einer dieser Idee entsprechenden Steuer hängt wesentlich davon ab, daß die Veranlagung der Steuer der Entwickelung und den Veränderungen des Grundertrages bezw. Grundwertes zu folgen vermag. Neben einer bezüglichen auf Grund von für längere Zeit fixierten Veranlagungsgrundlagen erhobenen Staatssteuer vom Grundertrage wird daher sehr wohl eine selbständige kommunale Grund- bezw. Gebäudesteuer, welche die jeweiligen im engeren Kreise der Gemeinde sehr füglich für kürzere Perioden

festzustellenden Wert- bezw. Ertragsverhältnisse zur Grundlage nimmt, bestehen können, ja es wird das Bestehen einer solchen besonderen Kommunalsteuer unter mannigfachen Voraussetzungen geradezu ein Erfordernis sein.

§ 99. Personal- oder Real-, Vermögens-, Einkommens- oder Ertragssteuern? Die Frage ob Zuschläge oder selbständige Kommunalsteuern erscheint hiernach der Frage untergeordnet, welche Steuerarten als die den Zwecken der kommunalen Besteuerung am meisten entsprechenden anzusehen sind: bei Beantwortung dieser Frage ist davon auszugehen, daß in erster Linie die Steuern in ihren finanziellen Resultaten die Beschaffung des Bedarfs sicherzustellen haben und daß, soweit die Rücksicht auf das Erfordernis es gestattet, Steuern nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und solche nach dem Prinzip des Interesses in ein angemessenes Verhältnis zu einander zu setzen sind.

Als Steuern nach der Leistungsfähigkeit sind je nach der den Steuersystemen der betreffenden Staaten zu Grunde liegenden Methode Steuern vom persönlichen Vermögen und solche vom persönlichen Einkommen verwendet: als der zuverlässigere Gradmesser erscheint jedoch das Einkommen, da das Maß der Leistungsfähigkeit nicht durch den Vermögenswert in abstracto sondern durch die Art bedingt ist, in welcher der Steuerpflichtige das Vermögen in concreto durch Erzielung eines Einkommens nutzbar zu machen in der Lage ist; überdies beruht ein großer Teil des Einkommens nicht auf Vermögen. — Wenn indessen der Einkommensbesteuerung im Prinzip der Vorzug zu geben ist, so schließt das gewisse Korrekturen derselben aus dem System der Vermögensbesteuerung nicht aus, Korrekturen, wie sie in der Verschiedenheit des Satzes für die Heranziehung fundierten und unfundierten Einkommens oder in der Erhebung von allgemeinen bezw. partiellen Vermögenssteuern neben der Einkommensteuer und in Ergänzung der letzteren bestehen können. Andere Korrekturen jenes Prinzips ergeben sich aus dem Erfordernis, mit dem Geldeinkommen auch den Wert der aus den Vermögensgütern gezogenen persönlichen Nutzungen in Betracht zu ziehen, andere aus der gebotenen Berücksichtigung des Schuldenstandes, der Größe der zu unterhaltenden Familie und anderer die Leistungsfähigkeit beeinflussenden Momente als notwendig. Selbst unter der Voraussetzung solcher Korrekturen wird indessen die Herstellung einer der Leistungsfähigkeit entsprechenden Abstufung immer nur annähernd gewonnen werden, weil die große Mehrzahl der Verhältnisse, welche neben der Höhe des Einkommens für die individuelle Leistungsfähigkeit maßgebend sind, sich nicht unter typische Formen bringen läßt und aus diesem Grunde sich der Berücksichtigung bei der Veranlagung entzieht. Es bietet aber auch die Ermittelung des Einkommens zahlreicher Kategorien von Steuerpflichtigen gegenüber große Schwierigkeiten dar. In völlig zweifelsfreier Weise ist dieselbe nur ausführbar bei den sogenannten fixierten Existenzen, d. h. den Steuerpflichtigen, deren Einkommen in Gehalten, Pensionen, festen Löhnen, Kapitalzinsen und den Erträgen verpachteter bezw. vermieteter Liegenschaften oder sonstiger Objekte besteht. Sie ist dagegen nicht in gleicher Weise ausführbar bei Denjenigen, deren Einkommen ganz oder teilweise in dem der Natur der Sache nach wechselnden Ertrage landwirtschaftlicher oder gewerblicher Betriebe besteht, da hier Aufwand für die persönliche Existenz und Betriebskosten so vielfach in einander übergreifen, daß häufig eine vollkommen zuverlässige Grundlage für die Berechnung des reinen Einkommens nicht hergestellt werden kann. Diese Schwierigkeiten vermehren sich, je komplizierter die Betriebe sind, um die es sich handelt, und je weniger die Ergebnisse derselben, weil ihre Operationen eine Mannigfaltigkeit von Geschäftsthätigkeiten und längere Zeiträume umfassen, einer Ausscheidung nach Objekten und Finanzperioden fähig sind [108]): es fehlt an Methoden, nach denen die Sonderung des Reingewinnes

108) Am größten sind diese Schwierigkeiten auf den mittleren Stufen. Der Großbetrieb

von den einen bloßen Ersatz von Anlage- oder Betriebskapital enthaltenden Erträgen in endgültiger Weise bewirkt werden könnte. Es steht daher für diese Kategorie der Steuerpflichtigen die Veranlagung vielfach auf dem schwankenden Boden, welchen die subjektiven Auffassungen der Beteiligten darbieten; im Allgemeinen sind daher einer solchen Besteuerung gegenüber die sogenannten fixierten Existenzen ungünstiger gestellt. Wenn nun auch diese Ungleichheiten der Verteilung so lange, als die Gesamtbelastung durch die in Rede stehende Steuer ein gewisses Maß nicht übersteigt, ertragen werden können, so werden sie doch bei stärkerer Anspannung der Steuer leicht zu exorbitanten Härten. Wenn daher auch, soweit nach dem früher Angeführten die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit grundsätzliche Berechtigung hat, die Anwendung von Einkommensteuern bezw., sofern solche der Staat erhebt, von Zuschlägen zu denselben sich empfiehlt, so gilt dies doch nur mit der Beschränkung, daß die Belastung durch die Steuer jene vorher angedeutete Grenze, deren nähere Bezeichnung im Einzelnen nur nach Maßgabe der konkreten Verhältnisse möglich ist, nicht überschreite. Noch weniger sind einer beliebigen Steigerung fähig Steuern, welche nicht auf das im Wege freier Schätzung ermittelte, sondern auf das nach gewissen in der Regel dem Lebensaufwande entnommenen Kriterien vorausgesetzte Einkommen gelegt werden und welche nach der Art dieser Kriterien der Abstufung der Leistungsfähigkeit in der Regel nur in sehr allgemeinen Umrissen zu folgen vermögen. Derartige Steuern, (siehe unten), werden daher innerhalb noch engerer Grenzen als Einkommensteuern im e. S. zu halten sein.

Schon behufs Verhütung solcher übermäßigen Anspannung der Einkommensbesteuerung ist es wünschenswert, daß diese durch andere Steuern ergänzt werde. Unter diesen kommen in erster Linie die Realsteuern in Betracht. Auch diese können nach dem Verkaufs- oder Kapitalwert — partielle Vermögenssteuern — oder nach dem Ertrage erhobene Steuern sein. Aehnliche Erwägungen, wie sie zu Gunsten der Einkommensteuer gegenüber den allgemeinen Vermögenssteuern in Betracht kommen, sprechen zu Gunsten der Ertragssteuern gegenüber den partiellen Vermögenssteuern: auch hier bleiben jedoch gewisse Korrekturen vorbehalten, denen jene vom Prinzip der letzteren aus zu unterwerfen sind. Als eine solche Korrektur ist beispielsweise auch die sogenannte Baustellensteuer zu betrachten, welche einen fiktiven d. h. einen Ertrag besteuert, der nicht wirklich bezogen wird, dessen Nichterlangung jedoch lediglich auf die vom Eigentümer zu Zwecken der Spekulation getroffene Disposition zurückzuführen ist.

Die grundsätzliche Rechtfertigung der realen Ertragssteuer, welcher im Gegensatz zu der allgemeinen Vermögens- bezw. der Einkommensteuer eine direkte Beziehung zur Leistungsfähigkeit nicht beiwohnt, beruht in zweierlei Momenten: die Erhebung derartiger Steuern kann einmal begründet sein in denjenigen Motiven, welche nach den obigen Ausführungen für die Erhaltung solcher realer Abgaben sprechen, die vermöge ihres längeren Bestehens in die Gewöhnungen der Bevölkerung übergegangen sind und einen dem der Reallasten privater Natur sich nähernden Charakter angenommen haben; sie kann aber zweitens auch ihre Motivierung darin finden, daß sie diejenigen Formen enthält, welche der Idee der Besteuerung nach dem Interesse in besonders geeigneter Weise Ausdruck geben. Während im ersteren Falle das Maß der Belastung durch die genannten Steuern möglichst stabil erhalten werden muß, kann dasselbe im zweiten Falle ein wechselndes sein, da es wesentlich von dem ebenfalls dem Wechsel unterliegenden Umfange der von der Kommunalverwaltung ausgehenden Leistungen zu Gunsten des Grundbesitzes abhängig ist. Da diese Leistungen sich im Laufe der Entwickelung in der Regel fortschreitend

---

nötigt wieder zur sachlichen Spezialisierung und wodurch die Veranlagung eine objektivere und Anwendung bestimmter Komptabilitätsgrundsätze, zuverlässigere Basis erhält.

erhöhen, so wird auch eine dieser Erhöhung folgende Steigerung der Belastung der Realobjekte, und zwar vorzugsweise des Grundbesitzes in seinen verschiedenen Formen, gerechtfertigt sein; es handelt sich nur darum, diejenigen Formen der Realbesteuerung zu finden, in welchen die Wechselbeziehung zwischen der Belastung und den durch die Leistungen der Gemeinde bestimmten Kategorien des Grundbesitzes oder dem Grundbesitze im Allgemeinen erwachsenden Vorteile sich kenntlich zu erhalten geeignet ist. Es wird damit die Verwirklichung eines Gedankens, der bereits in der Gebühren- und Beitragserhebung Ausdruck findet, weiter fortgeführt. Wie schon oben erwähnt, bildet die Erhebung von Zwecksteuern, mögen dieselben zugleich Genossenschaftssteuern sein oder nicht, die nächstliegende Form; aber auch insoweit diese Form nicht Platz greifen kann, wird mit Recht gefordert, daß von dem den kommunalen Korporationen für Veranstaltungen, welche wie Wege und Straßen, Abzugskanäle, Straßenbeleuchtung 2c. vorzugsweise durch Erhöhung des Grundertrages und Grundwertes den Grundbesitzern des Kommunalbezirkes zum Vorteil gereichen, erwachsenden Aufwande ein jenen Vorteilen entsprechender Anteil durch Erhebung von Realsteuern auf den Grundbesitz umgelegt werde. Was von der Besteuerung des Grundbesitzes gilt, findet bis zu einem gewissen Grade auf die Besteuerung der ständigen Gewerbebetriebe und zwar desto mehr Anwendung, je mehr dieselben durch die Verbindung, in die sie mit Grundstücken gebracht sind, sich dem Charakter realer Objekte angenähert haben[109]).

Aus den ebengenannten Gründen erscheint es als eine prinzipielle Forderung, daß bei der Abgrenzung der Sachgebiete der Besteuerung zwischen den Staats- und den Kommunalkörpern den letzteren die Verfügung über die realen Ertragssteuern in möglichstem Umfange erhalten, bezw. ihnen der Spielraum, diese Steuer dem Bedürfnis gemäß zur Steuer nach dem Maßstab des Interesses auszugestalten, nicht verschränkt wird. Inwiefern es gerechtfertigt ist, eine Quote des nach dem letzteren Prinzip dem Grundbesitz aufzulegenden Anteils in Gestalt einer Mietssteuer umzulegen, bildet eine streitige, in den Grenzen dieser Arbeit nicht zu lösende Frage; zwar werden da, wo die letztere Besteuerungsform längere Zeit besteht und demnach sich zwischen Eigentümer und Mieter bestimmte Verhältnisse der Beteiligung an der Steuerlast im Wege der Gewährung gebildet haben, häufig wichtige Gründe für die Beibehaltung dieses Besteuerungsmodus sprechen: immerhin scheint eine rationellere Ausgestaltung der Mietssteuer nur vom Standpunkt ihrer Behandlung als einer Aufwandsteuer aus ausführbar zu sein, eine Ueberzeugung, welche sich immer mehr Bahn zu brechen beginnt.

§ 100. Berechtigung der Aufwandsteuern. Dieselben haben ihrem Begriff nach eine direkte Beziehung weder zur Besteuerung nach dem Interesse noch zu der nach der Leistungsfähigkeit. Sie können unter Umständen der Idee der letzteren wenigstens insoweit entsprechen, als sie bei richtiger Gestaltung der Abstufung der Leistungsfähigkeit, wie sie sich in großen Umrissen darstellt, wenigstens einigermaßen folgen. Wenn indessen diese entferntere Beziehung zur Leistungsfähigkeit ein offenbarer Mangel ist, so stehen demselben doch nach anderer Seite hin Vorzüge gegenüber, die vor allem in der leichteren Feststellung der Veranlagungskriterien, in der Ergiebigkeit und in dem nur wenig fühlbaren Druck, den die Mehrzahl dieser Steuern verursacht, beruhen. Gerade diese Eigenschaften machen sie zu einem oft unentbehrlichen Elemente der kommunalen Besteuerung und zwar werden sie ein solches um so mehr, einen je größeren Aufgabenkreis einerseits die Wirkungssphäre des betreffenden Kommunalkörpers umspannt und je weniger nach der Gestaltung, welche den Einkommens- bezw. Ertragssteuern gegeben worden ist, diese eine entsprechende Steigerung der Anspannung zulassen. Es haben daher

109) Siehe über die Stufen der Durchführung der Anwendung von Realsteuern nach dem Interesse die oben S. 106 allegierten Aufsätze von Hoffmann und Wagner, a. a. O.

die Aufwandsteuern, soweit sie nicht eben zugleich ein Element im Staatssteuersystem bilden und zu Gunsten der Kommunalkörper mit Zuschlägen belastet werden dürfen, vorwiegend ihre Stelle in der Finanzwirtschaft größerer Städte, bei denen vermöge der Ausdehnung des Aufgabenkreises der Bedarf durch die Erträge jener andern Steuern am wenigsten gedeckt werden kann und bei denen anderseits zugleich die finanztechnischen Vorbedingungen für Aufwandsteuern vorliegen. Die größere Gleichheit der Verhältnisse und Lebensgewohnheiten innerhalb des Kreises einer städtischen Bevölkerung gestattet eher aus der Größe bestimmter Aufwendungen Schlüsse auf das Maß der Leistungsfähigkeit zu ziehen, als dies bei den städtische und ländliche Bevölkerung in sich vereinigenden Kommunalkörpern möglich sein würde; außerdem stellt die örtliche Geschlossenheit derartiger Gemeinden eine Voraussetzung her, von deren Vorhandensein die Möglichkeit der Erhebung einzelner Arten von Aufwandsteuern abhängig ist. Von den Formen von kommunalen Aufwandsteuern, welche zur Ausbildung gelangt sind, sind die folgenden beiden die wichtigsten:

a. die Mietssteuer. Sie enthält, wie oben bemerkt, entweder eine Anwendung des Prinzips der Besteuerung nach dem Interesse oder eine Form der Besteuerung der nach dem Wohnungsaufwande bemessenen Leistungsfähigkeit: nur in der letzteren Form gehört sie hierher. Der Erhebung derselben widerspricht nicht die gleichzeitige Erhebung einer Einkommensteuer, deren Ungleichheiten sie in mancher Hinsicht auszugleichen geeignet ist. Der Einwendung, daß die Mietssteuer, wenn nach einer gleichen Quote des Mietswerts erhoben, die ärmeren Klassen, bei denen die Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses einen größeren Anteil des Einkommens absorbiert, stärker belaste, läßt sich nach gegenwärtiger Sachlage nicht überall eine Begründung absprechen: indessen gehört die Erhebung einer solchen, überall gleichen Quote nicht zu den wesentlichen Eigenschaften der Steuer, die vielmehr, soweit sie als Aufwandsteuer betrachtet wird, eine Abstufung der Quote sehr wohl zuläßt: sie in dieser Form der Leistungsfähigkeit besser anzupassen, ist in neuerer Zeit häufig versucht worden.

Die klare Erkenntnis des Charakters der Mietssteuer als einer Aufwandsteuer hat als nächste Konsequenz das Bestreben gehabt, die Erwerbszwecken dienenden Lokalitäten, soweit sie bis dahin von der Mietssteuer getroffen wurden, von derselben zu entlasten oder im Steuersatz zu ermäßigen; eine solche Ausschließung der Erwerbslokalitäten ist beispielsweise in Betreff der in der niederländischen Personalsteuer enthaltenen Mietssteuer angestrebt, wenn auch nicht in völliger Konsequenz zur Durchführung gebracht worden; im Gegensatz belastet die Mehrzahl der deutschen Städte, welche Mietssteuer erheben, auch die gewerblichen Lokale und sonstigen nutzbaren Grundstücke mit einem dem von der Wohnungsmiete erhobenen gleichen Satze. Ein Beispiel der Freilassung der geringeren Mietserträge und einer erst allmählich aufsteigenden Stufenleiter der Steuersätze enthält die betreffs der Mobiliarsteuer in Paris getroffene bezügliche Einrichtung, die allerdings zunächst nur den Zweck verfolgt, für die stärkere Belastung der ärmeren Klassen durch den Oktroi Kompensation zu schaffen. Eine Degression aus allgemein steuer- bezw. socialpolitischen Gründen besteht dagegen bei jener in der niederländischen Personalsteuer enthaltenen Mietssteuer. Der Einführung einer Graduation der Sätze in den eine Mietssteuer erhebenden deutschen Städten steht hauptsächlich der Umstand entgegen, daß dieselben, wie erwähnt, die Gewerbslokale mithereinziehen; soweit bekannt, findet sich ein Ansteigen der Sätze von der Wohnungsmiete zur Zeit nur in Frankfurt a. M., während hier von den Gewerbslokalen die Steuer nur noch dann für alle gleichen Sätze von zwei Prozent erhoben wird [110]).

b. Die Verbrauchssteuern (Oktroi). Von ihnen gilt in noch höherer Potenz dasjenige, was über Mängel und Vorzüge der Mietssteuer gesagt worden ist: sie stehen noch weniger als diese in einer direkten Beziehung zur Abstufung der Leistungsfähigkeit, haben aber eine im Verhältnis zur Leichtigkeit der Entrichtung noch weit größere Ergiebigkeit vor derselben voraus. Gerade wegen der letzteren Eigenschaft sind auf dieselben vorzugsweise die Städte Frankreichs, Italiens, Oesterreichs und zum Teil auch des südwest-

110) Siehe über Vorstehendes: Treub, Ontwikkeling en Verband van de belästingen in Nederland, S. 310 ff. Bericht über die Verwaltung der Stadt Frankfurt 1880—86. S. 9

lichen Deutschlands, deren aus den Erträgen der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bestehende Einnahmen sich durch eine nur geringe Elastizität charakterisieren, angewiesen. Sie setzen, da sie größtenteils bei Einführung der Waren in die Gemeinden erhoben werden, ein örtlich wenigstens einigermaßen geschlossenes Gemeindegebiet sowie ferner ein System der Staatsbesteuerung voraus, welches entweder derartigen selbständigen Gemeindesteuern Spielraum läßt oder doch kommunalen Zuschlägen zu den betreffenden indirekten Staatssteuern den Anschluß gestattet. In der ersteren Voraussetzung ist es begründet, daß sie fast ausschließlich auf größere Gemeinden, insbesondere Städte anwendbar sind. Nach der Ausführung, welche dem Prinzip dieser Steuern in der großen Mehrzahl der Fälle gegeben worden ist, kann dem Vorwurf, daß sie die minder vermögenden Klassen in stärkerem Verhältnis als die wohlhabenden belasten, eine gewisse Begründung nicht abgesprochen werden; indessen läßt auch hier der Vorwurf sich in erheblicher Weise dadurch abschwächen, daß einmal bei Gestaltung der Tarife Gegenstände des notwendigen Lebensunterhalts freigelassen oder mit geringeren Sätzen belegt, Gegenstände des verfeinerten Lebensgenusses oder des Luxus aber höher herangezogen und daß endlich durch entsprechende anderweitige Entlastungen der ärmeren Klassen bezw. Erweiterung der Aufwendungen zu Gunsten derselben Kompensationen geschaffen werden. Alle diese die Ungleichheit der Belastung mildernden Momente fehlten bei der früheren preußischen Mahl- und Schlachtsteuer, die eine nicht unbeträchtliche Prägravation der ärmeren Klassen enthielt; sie sind aber auch bei den französischen Oktrois bei weitem nicht genügend zur Geltung und Berücksichtigung gelangt [111]).

4. Anwendung auf die einzelnen Kategorien der Kommunalkörper.

§ 101. Die enge Wechselbeziehung, in der nach dem Vorstehenden die anzuwendenden Besteuerungsformen mit dem Inhalt des kommunalen Aufgabenkreises stehen, ist die Ursache, daß die Frage des kommunalen Besteuerungssystems, wie oben erwähnt, nur in concreto ihre Lösung finden kann. Diese Lösung hat zwei Stufen: sie kann nach Maßgabe der Verhältnisse und der Lage der Gesetzgebung eines bestimmten Landes oder Landesteils oder demnächst weiter für die individuellen Verhältnisse einer Gemeinde speziell erfolgen. Für jenen allgemeinen Teil der Aufgabe sind Gesetzgebung und reglementarische Thätigkeit der Verwaltung, für den letzteren die autonome Beschlußfassung der Gemeindeorgane die naturgemäße Form. Die gestellte Aufgabe besteht auf beiden Stufen darin, diejenigen Besteuerungsformen zu wählen, welche einesteils dem Inhalt des kommunalen Wirkungskreises andererseits dem Gesamtcharakter der Finanzwirtschaft der kommunalen Korporationen am meisten entsprechen; derselbe wird ein desto komplizierterer, einen je reichhaltigeren Inhalt der Wirkungskreis der betreffenden kommunalen Korporation und einen je weiteren Kreis ihre Finanzwirtschaft umfaßt.

Auch in dieser Beziehung macht die mehrerwähnte Scheidung zwischen denjenigen Kategorien von Kommunalkörpern, deren Aufgabenkreis von im Ganzen einfacher Zusammensetzung ist und für die einzelnen Kategorien der hierher gehörigen kommunalen Korporationen sich in mehr oder weniger typischen Formen bewegt und den Kommunalkörpern mit einem eine Mannigfaltigkeit von Elementen umfassenden, zu einem wichtigen Teil sich durch autonome Bestimmung frei gestaltenden Wirkungskreise ihren Einfluß geltend. Jenen ersteren Kategorien gehören im allgemeinen die örtlichen Spezialgemeinden, die ländlichen und kleineren städtischen Ortsgemeinden und die Kommunalkörper höherer Ordnung an. Die ihnen entgegenstehenden Kategorien bilden die größeren Städte, denen in mancher Hinsicht sich die größeren Landgemeinden und kleinere Städte mit einer Bevölkerung von vorgeschrittener

111) Siehe über die Momente, welche für die in der Oktroierhebung begründete stärkere Belastung der ärmeren Klassen eine Art Ausgleichung herstellen: v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden in J. f. Nat. J. 9 (1884) S. 246 ff.

industrieller Entwickelung nähern. Wird von den örtlichen Spezialgemeinden, deren Finanzwirtschaft im allgemeinen eine einfache, sich wesentlich nach ihrem engbegrenzten Aufgabenkreise bemessende ist, abgesehen, so gestaltet der Inhalt der Aufgabe, die entsprechenden Arten der Besteuerung zu finden, sich nach Maßgabe jenes Gegensatzes in folgender Weise verschieden.

Bei den Kommunalkörpern von vorwiegend typischem Wirkungskreise — den ländlichen bezw. kleineren städtischen Ortsgemeinden und den Kommunalverbänden höherer Ordnung — wird es sich im wesentlichen um eine richtige Abgrenzung von personaler und realer Besteuerung handeln. Es ist schon vorher der Momente gedacht worden, welche für diese Kategorien von Kommunalkörpern die Ausbildung selbständiger Besteuerungssysteme in der Regel unausführbar machen: sie sind teils in dem engbegrenzten Umfange der Finanzwirtschaft dieser Kommunalwesen überhaupt, teils darin enthalten, daß die Voraussetzungen für die Anwendung derjenigen besonderen Steuerformen, in denen die selbständige Gestaltung der Besteuerung sich hauptsächlich zu bethätigen haben würde, nicht vorliegen; es werden daher, soweit nicht wie in England das Kommunalsteuersystem durch für das ganze Staatsgebiet anwendbare Normen geregelt ist, jene Kommunalkörper fast ausschließlich auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, die entweder persönliche oder reale sind, angewiesen sein. Es kommt demnach darauf an, die Erhebung dieser Zuschläge in einer der Zusammensetzung des kommunalen Wirkungskreises entsprechenden Weise zu regeln, eine Aufgabe, die nur im Wege der Gesetzgebung über die Beschaffung des Bedarfs der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige, insbesondere der Polizeiverwaltung, sowie der Schul-, Armen- und Wegeverwaltung befriedigend gelöst werden kann. Nur auf diese Weise wird den hauptsächlich als Zwecksteuern für die Unterhaltung der dem Interesse des Grundbesitzes dienenden Anlagen und Veranstaltungen in Betracht kommenden Realsteuern eine genügende Bedeutung gesichert werden können. Dieselben werden so namentlich in den Ortsgemeinden, wo die Aufbringung des Bedarfs für die Wegeunterhaltung, den Flurschutz, die Förderung der landwirtschaftlichen Interessen ohne Bedenken fast ganz durch Zuschläge zu der Grundsteuer stattzufinden haben wird, einen jener Bedeutung entsprechenden Umfang erhalten; sie werden aber auch in dem Haushalte der Kommunalverbände höherer Ordnung, wenn letztere die Kosten der Unterhaltung und Anlegung von Straßen, die Subventionierung von Eisenbahnen 2c. durch Erhebung derartiger Steuern beschaffen, sich einen wichtigen Platz bewahren. Was den Bedarf für die anderen Aufgaben und zwar vorzugsweise die Aufgaben der Schul- und Armenverwaltung anlangt, so würden zwar, soweit es sich um eine Steigerung der Belastung handelte, Zuschläge zu den persönlichen Steuern in erster Linie in Betracht zu kommen haben; dagegen würde es zulässig sein, den von der bisherigen Belastung durch Realsteuern bezw. Zuschläge zu solchen getragenen Anteil auch fernerhin durch derartige Steuern zu decken. Immerhin würde auch bei solcher Abgrenzung des den verschiedenen Besteuerungsarten einzuräumenden Gebiets eine der Steigerung des Bedarfs folgende Entwickelung des Steuerertrags keineswegs überall gesichert werden können; es würden namentlich in der Finanzwirtschaft der kleineren Ortsgemeinden den oft in sehr ungleichmäßiger Weise sich geltend machenden Anforderungen sehr erhebliche Schwankungen in dem Ertrage der persönlichen Steuern gegenüberstehen. Es ist dies eines der Momente, welche gerade diese Klasse der Kommunalkörper auf eine als reguläre Einrichtung zu entwickelnde Beteiligung der mit einer volleren Steuerkraft versehenen größeren kommunalen Verbände hinweist.

In einer anderen Lage gegenüber der zu lösenden Frage befindet sich die Finanzwirtschaft der größeren Städte und der diesen in ihren Verhältnissen sich nähernden Gemeinden: hier steht der größeren Mannigfaltigkeit und Reichgestaltigkeit des

Aufgabenkreises auch — soweit solche nicht durch positive Normen eingeschränkt wird — eine Befähigung zu freierer Gestaltung des Steuerwesens gegenüber. Vor allem besteht für derartige Gemeinden die thatsächliche Möglichkeit der Durchbildung einer von der des Staats unabhängigen Realbesteuerung. Es treffen ferner bei ihnen häufig die Voraussetzungen zu, unter denen Aufwandsteuern zu einer ergiebigen Finanzquelle werden können. Es kommt daher in erster Linie hier darauf an, daß der Selbstbestimmung solcher Gemeinden in Bezug auf die Regelung ihres Steuerwesens der nötige Spielraum geöffnet, sodann aber darauf, daß innerhalb dieser Grenzen ein hinreichend leistungsfähiges und zugleich der Gestaltung des Aufgabenkreises sich möglichst anschließendes Besteuerungssystem, das neben den Zuschlägen zur Staatssteuer, wie bemerkt, ebenso selbständige Realsteuern wie Aufwandsteuern verschiedener Art umfassen kann, gefunden werde. Vermöge der größeren Elastizität, die einem solchen zweckmäßig sich zusammensetzenden Besteuerungssystem eigen ist, wird, ungeachtet des umfassenderen Aufgabenkreises, im Finanzwesen der Gemeinden dieser Kategorie der Moment seltener eintreten, bei welchem eine Weiterentwickelung der Steuererträge bis zu einem der Sicherstellung der Aufgaben genügenden Maße nicht mehr möglich ist; dennoch kann dieser Punkt in denjenigen, zumal bei vorgeschrittener industrieller Entwickelung nicht seltenen, Ausnahmefällen, in denen einer großen Entwickelung des Bedarfs eine nur spärliche der Einnahmequellen gegenüber steht, erreicht werden. Auch für die Gemeinden dieser Kategorie bildet daher das ausgleichende Eintreten der größeren Verbände ein Element, das im Wege der Besteuerungspolitik nicht völlig entbehrlich gemacht werden kann.

Es ist das Verdienst Wagners, in dem dem Verein für Socialpolitik im Jahre 1877 erstatteten Bericht und demnächst erweitert in der mehrfach gedachten Schrift „die Kommunalsteuerfrage“ herausgegebenen Bericht bezw. in den hier aufgestellten Thesen zuerst die durch die Verschiedenheit des Aufgabenkreises und der Finanzwirtschaft bei den verschiedenen Kategorien von Gemeinden bedingten Verschiedenheiten ihrer Besteuerungssysteme mit Nachdruck hingewiesen zu haben. Siehe daselbst S. 37 ff.

2. Einnahmen aus Zuwendungen, Zuschüssen und Beiträgen anderer Kommunalkörper bezw. des Staats.

Wagner, F.W. 3. Aufl. Bd. I. S. 102 ff. Cohn, System der Nationalökonomie Bd. II. S. 135 ff. Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden. Ergänzungsheft VI der Zeitschrift des Preuß. Statist. Büreaus S. 125 ff. v. Reitzenstein, Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat im J. f. G.V. 11 und 12 (1887; 1888). Mischler, Ueber die Subjekte der Finanzwirtschaft in F.A. IV S. 807 ff. Ders., Der öffentliche Haushalt in Böhmen. 1887.

1. Begriff und Arten.

§ 102. Die Finanzwirtschaft der Kommunalkörper, wenn auch zu einem großen Teile auf der selbständigen Willensbestimmung der betreffenden Korporationen beruhend, ist doch keineswegs als eine der des Staats bezw. der der anderen Kommunalkörper völlig isoliert und abgeschlossen gegenüberstehende zu denken. Dem Zusammenwirken von Staat und Kommunalkörpern verschiedener Ordnung bei Erfüllung der nach den einzelnen Richtungen der Verwaltung gestellten Aufgaben entspricht vielmehr auch eine gewisse finanzielle Gemeinschaft in der Art, daß Uebertragungen von Kräften aus der Wirtschaft des einen jener finanzwirtschaftlichen Subjekte in die der anderen stattfinden bezw. die Kräfte dieser Subjekte zur Erzielung gemeinsamer Leistungen zusammengelegt werden können. Ein solche Uebertragung der Kräfte kommt ebenso zwischen einander gleichgeordneten wie seitens der untergeordneten an die übergeordneten Verbände und umgekehrt vor: vor Allem ausgebreitet und wichtig aber sind die Zuwendungen, welche seitens der größeren Verbände und des Staats an die engeren Verbände erfolgen und zu deren Leistung diese Verbände durch die ihnen zur Ver-

fügung stehende vollere und dehnbarere Mittelbeschaffung berufen sind. Das in neuerer Zeit mehr zur Geltung gelangte Bestreben, diese Zuwendungen zu Rechtsinstituten auszubilden, ist als ein Korrelat der Entwickelung anzusehen, nach welcher der Wirkungskreis der Gemeinden und engeren Verbände teils durch die decentralisierende Richtung der Gesetzgebung, teils durch den Ausbau der einzelnen Verwaltungsthätigkeiten einen immer größeren Umfang genommen hat und dementsprechend die Fälle häufiger geworden sind, in welchen die eigenen Kräfte der Gemeinden zur Bestreitung der aus dem Wachsen der Aufgaben hervorgegangenen Anforderungen nicht mehr genügten: jenes Bestreben steht in engem Zusammenhang mit den Versuchen, durch Uebertragung mannigfacher, mit besonders erheblichem Kostenaufwande verbundener Aufgaben aus dem Wirkungskreise der Gemeinden in den der größeren Verbände bezw. des Staats eine Entlastung der ersteren herbeizuführen. Ihrer Form nach lassen die genannten Zuwendungen sich in zwei Kategorien scheiden: einmal in solche, deren Bemessung nicht in grundsätzlicher Beziehung zu der Höhe der Aufwandsanforderungen bezw. dem Wechsel derselben steht und in solche, denen eine derartige Beziehung eigentümlich ist. Das Prinzip der erstgedachten Zuwendungen wird als das der Dotation, das der letztgenannten als das der Beteiligung im Nachstehenden bezeichnet werden.

2. Zuwendungen nach dem Prinzip der Dotation.

§ 103. Die Dotation pflegt zunächst ein Korrelat solcher Aenderungen der Zuständigkeit, durch welche die Wirkungssphäre der Kommunalkörper eine Erweiterung erhält, zu bilden: es ist eine Konsequenz derartiger Aenderungen, daß mit den Aufgaben auch diejenigen Vermögensobjekte, welche in der Beziehung zur Erfüllung dieser Aufgaben ihre Zweckbestimmung haben, in das Eigentum derjenigen Korporationen, denen der Verwaltungszweig zugeteilt wird, übergehen. Ueber den Kreis solcher wesentlich nur formellen Dotationen greift es hinaus, wenn bei derartigen Erweiterungen der Wirkungssphäre der Staat gewisse, einen Ertrag abwerfende Vermögensobjekte, sonstige Einnahmequellen, oder auch eine jährlich oder periodisch zu entrichtende Summe behufs entsprechender Stärkung der finanziellen Kräfte der kommunalen Verbände denselben überweist. Weit stärker tritt der Charakter einer materiellen Dotation in denjenigen Fällen hervor, wo aus Anlaß von Aenderungen im Steuersystem oder auch ohne solchen Anlaß und bloß zu dem Zwecke, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper im Allgemeinen zu erhöhen, der Staat ihnen Erträge bestimmter Gebühren, Steuern oder andere Einnahmequellen bezw. Anteile solcher Erträge übereignet. Des von Bilinski aufgestellten Begriffs sogenannter Dotationssteuern ist schon oben gedacht worden. Auch die Ueberweisung der Erträge von Strafen an die kommunalen Korporationen, wie es öfter in den Strafgesetzen ausgesprochen wird, fällt unter den Begriff der Dotation.

Eine nur formelle Dotation war es, als in Frankreich Napoleon I durch Dekret vom 9. April 1811 den Departements als Eigentum die für die Präfekturen, Unterpräfekturen, Appellhöfe, Tribunale und für den öffentlichen Unterricht bestimmten Staatsgebäude überwies, da diese Gebäude nur exceptionell Einnahmen abwarfen und die den Departements gleichzeitig übertragene Unterhaltungslast diese Einnahmen weit überwog. Das Gleiche gilt von der ebenfalls durch Dekret Napoleons I vom 16. Dez. 1811 vollzogenen Umwandlung eines Teils der bisherigen Staatsstraßen in Departementalstraßen. — Die preußische Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 erweiterte beträchtlich die Zuständigkeit der Provinzialverbände. Im Anschluß hieran wurden durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 nicht nur die dem Zwecke der überwiesenen Verwaltungszweige dienenden Institute den Provinzialverbänden übereignet, sondern der Staat stattete auch die letzteren mit einem jährlichen Zuschusse aus, der durch das Gesetz von 1875 für alle beteiligten Provinzialverbände zusammen auf 7 440 000 Mark festgesetzt wurde und denen noch die bisher der Unterhaltung jener Objekte gewidmet gewesenen Ausgabepositionen, sowie als Kapitalzuwendung die aus den nicht verwendeten Dotationsanteilen in den ersten Jahren angesammelten Beträge hinzutraten; jener Jahresbetrag wurde zur Hälfte nach dem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl auf die betr. Verbände verteilt. In der Verwen-

dung des Anteilsbetrages waren die Provinzen innerhalb ihres gesetzlichen Wirkungskreises, wie ihn die in § 4 des Gesetzes vom 8. Juli 1875 enthaltene Specialisierung detailliert, im Allgemeinen frei. Eine sehr weitgehende Anwendung des Dotationsprinzips enthielt das preußische Gesetz vom 14. Mai 1885 — die sogenannte lex Huene —, welches über den nach Abzug von 15. Mill. Mark verbleibenden Betrag des preußischen Anteils am Ertrage der landwirtschaftlichen Zölle dahin disponierte, daß dessen Ueberweisung und zwar zu ²/₃ nach dem Maßstabe des Aufkommens an Grund- und Gebäudesteuer und zu ¹/₃ nach der Einwohnerzahl an die Kreisverbände erfolgte, welche die ihnen zufallenden Beträge in erster Linie zur Erfüllung der Aufgaben, für welche die Deckungsmittel seither durch Zuschläge zu den Staatssteuern oder direkten Gemeindesteuern beschafft wurden, ev. zur Entlastung der Ortsschul- und Ortsarmenverbände bezw. zur Verteilung an die Gemeinden und Gutsbezirke zu verwenden hatten. Indem sodann das preußische Einkommenssteuergesetz vom 24. Juni 1891 in § 82 bestimmte, daß gewisse durch die Umgestaltung der Einkommensteuer erzielte Mehrerträge „zur Durchführung der Beseitigung der Grund- und Gebäudesteuer als Staatssteuer, bezw. der Ueberweisung derselben an kommunale Verbände verwendet" werden sollen, wurden auf Grund dieser Bestimmung mehr als die Hälfte der rund 75 Mill. Mark betragenden Grund- und Gebäudesteuer den Kommunalverbänden überwiesen. — Auch das neue österreichische Steuergesetz, betr. die direkten Personalsteuern vom 25. Oktober 1896 (s. § 91) hat Ueberweisungen an die Länder festgesetzt und zwar sollen dieselben nach Maßgabe der in den einzelnen Ländern erzielten Realsteuererträgnisse erfolgen; die erstmalige Ueberweisung ist zu 3 Millionen Gulden angeschlagen. — Eine umfangreiche Dotierung der Gemeinden durch Ueberweisung von Steuern hat in Belgien und Holland anläßlich der mittelst der Gesetze vom 19. Juli 1860 bezw. vom 17. Juli 1865 ausgesprochenen Aufhebung der örtlichen Verbrauchsabgaben stattgefunden, eine Dotierung, die keineswegs bloß denjenigen Gemeinden, welche bis dahin Verbrauchsabgaben erhoben hatten, allein, sondern allen Gemeinden des Staats zu teil geworden ist; in Belgien bestand dieselbe in der Ueberweisung eines Anteils am Bruttoertrage vom Betriebe der Staatspost und vom Ertrage gewisser staatlicher Zölle und Verbrauchssteuern, in Holland in der Ueberweisung von ⁴/₅ des Ertrages der Personalsteuer, einer Quote, an deren Stelle seitdem ein fixierter Betrag getreten ist, s. oben § 86. In Belgien hat dieser Gedanke eine erweiterte Anwendung neuerdings dadurch erfahren, daß auch die Verteilung des Ertrages der neu eingeführten Vieh- und Fleischzölle und Lizenzabgaben vom Detailhandel mit geistigen Getränken an die Gemeinden nach Maßgabe der Bevölkerungszahl durch das Gesetz vom 19. August 1889 angewendet worden ist. — Das Dotationsprinzip hat auch in den Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens Englands Eingang gefunden, indem die local government act vom 13. August 1888 an Stelle eines großen Teils der bisher vom Staat für Zwecke der lokalen Verwaltung geleisteten Zuschüsse den Grafschaften, welchen gleichzeitig die Verpflichtung zur Leistung der bezüglichen vom Staat den engeren Verbänden gewährten Subventionen übertragen wird, den Ertrag gewisser Lizenzabgaben und einen Anteil an den Steuern auf zufolge letztwilliger Verfügung erfolgende Vererbungen überweist. — Auch Sachsen hat seit 1886 die Schulgemeinden mit Steuern (Ueberweisung der Hälfte der in ihnen aufkommenden Grundsteuer) dotiert.

3. Zuwendungen nach dem Prinzip der Beteiligung.

§ 104. 1) Arten. Diese Zuwendungen zerfallen zunächst in zwei Kategorien, je nachdem bei Abmessung derselben das Verhältnis des Verwaltungsaufwandes im Ganzen oder des durch Erfüllung einzelner Aufgaben bezw. des innerhalb einzelner Verwaltungsgebiete erforderlich werdenden Aufwandes ins Auge gefaßt wird: die ersteren werden unter der Bezeichnung der allgemeinen Bedürfniszuschüsse, die letzteren unter der Bezeichnung der Zuschüsse zu Spezialzwecken zusammengefaßt werden können. Eine weitere Scheidung ergibt sich je nachdem bei Verteilung der Zuschüsse die Idee lediglich einer Beteiligung an dem Aufwande oder zugleich die einer Unterstützung der mit denselben bedachten kommunalen Korporationen leitend ist: in letzterem Falle ist nicht bloß die Höhe des Aufwandes, sondern insbesondere auch das Verhältnis desselben zu den Mitteln und der Leistungsfähigkeit der Gemeinde maßgebend. Die Zuschüsse der ersteren Art werden Zuschüsse i. e. S., die der letzteren Subventionen genannt werden können. Ein ausgebreitetes Verwendungsgebiet haben, was die erstere Einteilung anlangt, lediglich die Zuschüsse zu Specialzwecken gefunden, wogegen die Gewährung allgemeiner Bedürfniszuschüsse nur in einzelnen Fällen zur Ausbildung gelangt ist.

Einen Fall der letzteren Art enthält der jährlich im französischen Budget wiederkehrende Kredit, um den Departements nach Verhältnis ihrer Bedürftigkeit Zuschüsse zu leisten. Dieser Kredit ist im Jahr 1866 an die Stelle des früheren sogenannten fonds commun getreten, zu

welchem ein Teil der zu Gunsten der Departements erhobenen Steuerzuschläge (früher 5, später 7 Centimes) vereinigt wurde und aus welchem die Departements zur Bestreitung ihrer obligatorischen — seit dem Gesetz vom 10. Mai 1838 auch gewisser fakultativer — Ausgaben nach Maßgabe ihres Aufwandes bezw. ihrer Bedürftigkeit Zuschüsse erhalten. Nach dem Bulletin de statistique et de legislation comparée betrug dieser Kredit für 1890 3 600 000 Fr.; an den Zuschüssen nahmen für genanntes Jahr 43 Departements teil.

2) Zuschüsse zu Specialzwecken insbesondere. Diese Zuschüsse sind um so häufiger geworden und haben im Finanzwesen der Gemeinden eine um so größere Bedeutung erlangt, je mehr infolge der zunehmenden Specialisierung und des Ausbaues der einzelnen Zweige der lokalen Verwaltung und des rascheren Wechsels in den Verhältnissen und Anforderungen die finanziellen Kräfte der einzelnen Kommunalkörper für die Erfüllung der Aufgaben unzureichend wurden; sie haben daher vorzugsweise in den Staaten die Gestalt einer regelmäßigen Einrichtung angenommen, in denen vermöge der Eigenschaften des geltenden Steuersystems die finanziellen Kräfte der Kommunalkörper nicht zu einer den Wandelungen in den Ansprüchen folgenden Dehnbarkeit haben entwickelt werden können. So ist es in Frankreich innerhalb der in finanzieller Hinsicht wichtigsten Zweige der lokalen Verwaltung: der Armen-, Elementarschul- und Wegeverwaltung schon zeitig zur Ausbildung eines gesetzlich geregelten Verhältnisses gekommen, in welchem hier Staat, Departement und Gemeinden an dem Finanzaufwande Teil nahmen: teils bemessen sich die dem ersteren zufallenden Anteile nach Quoten des Aufwandes, teils wird von ihm dasjenige übernommen, was über ein gewisses in der Regel durch den Ertrag der Specialzuschlag-Centimes gegebenes Maximum hinausgeht, teils endlich werden die bewilligten Kredite einfach nach einem in der Regel bestimmt gegebenen Maßstabe der Bedürftigkeit der Zuschüsse beanspruchenden Kommunalkörper auf letztere verteilt. Im Gegensatz hierzu ist in den meisten deutschen Staaten und in Oesterreich jenen Zuschüssen häufig der Charakter von exceptionellen nur durch besondere Notlagen der betr. Kommunalkörper gerechtfertigten Beihilfen geblieben: dem entsprach es, daß auch die Gewährung oft nicht an bestimmt formulierte Kriterien gebunden war, sondern einer freien die Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen und ihrer Mitglieder im Verhältnis zu den in Frage kommenden Zwecken in Betracht ziehenden Prüfung von Fall zu Fall unterlag. Auch in diesen Ländern hat jedoch die neuere Entwickelung den durch allgemeine Rechtsnormen geregelten Beihilfen immer weitere Anwendung verschafft.

In England und Wales betrug der Gesamtbetrag der aus Staatsmitteln an kommunale Korporationen geleisteten Subventionen und Zahlungen 1885/86 3 751 624 £ (davon auf Armen- und Irrenpflege 671 672, auf die Polizeiverwaltung 1 308 793, auf Kostenerstattung für strafrechtliche Verfolgungen und den Unterhalt von Gefangenen 157 010, auf Gehalte von Gesundheitsbeamten und Inspektoren 69 113, auf die Verwaltung der Hauptstraßen 226 778, auf die Volksschulverwaltung 1 070 862, auf die hauptstädtische Feuerwehr 10 000 und auf andere Zwecke 37 396 £), ferner 1889/90 6 531 006 £ und 1893/94 8 898 565 £. Die Mehrzahl dieser Zuschüsse wurde in der Weise gewährt, daß der Staat eine Quote des Gesamtaufwandes trug; so erstattete er von dem Aufwande für Besoldung und Bekleidung der Polizeibeamten und für Besoldung der Gesundheitsbeamten und Inspektoren je die Hälfte, für die Hauptstraßen je ein Viertel; eine Ausnahme enthielt die Beteiligung des Staats an den Kosten der Irrenpflege, die so geregelt war, daß derselbe von dem Aufwande für jeden der Armenpflege zur Last gefallenen Geisteskranken den Betrag von 4 sh. für die Woche erstattete. Eine Konkurrenz von Beihilfen des Staats mit solchen der Grafschaft fand nur bei den Hauptstraßen (s. oben § 37) statt; was die Irrenpflege anlangt, so haben die Grafschaften für die Kosten aufzukommen, soweit solche nicht durch die gesetzlichen Beiträge der unions und den vorerwähnten Staatszuschuß gedeckt werden. Das System dieser Zuschüsse ist, wie bemerkt, durch die loc. governm. act vom 13. August 1888 (51 und 52 Vict. c. 41) dahin geändert worden, daß der Staat den größten Teil der oben genannten Subventionen eingestellt bezw., soweit sie an andere Verbände als die Grafschaften zu leisten waren, die desfallsige Verpflichtung den Grafschaften übertragen hat, welche letztere durch Ueberweisung des Ertrages gewisser Lizenzsteuern (local taxation licenses) und eines Anteils (4/5 der Hälfte) vom Ertrage der Steuern für auf Grund letztwilliger Verfügung vererbte Verlassenschaften — probate duties — Ersatz erhalten haben. Von den local taxation licenses bezieht jede Grafschaft den innerhalb ihres Territorialbereichs aufgekommenen Betrag, der Anteil an den probate duties wird

nach Verhältnis des Betrages, der im Finanzjahr 1888/89 aus den Staatszuschüssen auf die einzelnen Grafschaften entfallen war, auf dieselben verteilt (Art. 22 daselbst).

In Frankreich hat sich eine gesetzlich geregelte Beteiligung von Staat und Departement an den Aufgaben der Lokalverwaltung zuerst in den einzelnen Gebieten der Armenpflege, demnächst in dem des Vizinalwegewesens und der Elementarschulverwaltung ausgebildet. Der in der Statistik für das Jahr 1877 an Subventionen, welche den Ortsgemeinden zugeflossen waren, auf 50 521 396 Fr.[112]) ermittelte Betrag ergiebt kein der gegenwärtigen Sachlage entsprechendes Bild, weil er die an die Departements und sodann die direkt an die einzelnen Anstalten als Hospitäler, Wohlthätigkeitsbureaus und sonstigen Armeninstitute bewilligten Subventionen nicht einschließt und weil er die Ergebnisse der erst seitdem eingetretenen, erheblich ausgedehnteren Anwendung der Staatszuschüsse in der Schul- und Wegeverwaltung nicht hat berücksichtigen können. Was die Armenpflege anlangt, so ist nur im Gebiet der Waisenpflege (service des enfants assistés) die Beteiligung des Staats zu einem Rechtsinstitut entwickelt worden; hier leistet der Staat, der außerdem die Kosten des Inspektorsdienstes trägt, einen Beitrag in Höhe eines Fünftels der sog. inneren Kosten, wogegen die Departements berechtigt sind, zu den äußeren Kosten bis zum Höchstbetrage eines Fünftels die Gemeinden heranzuziehen (Gesetz vom 5. Mai 1869); denjenigen Departements gegenüber, welche die gemißhandelten sittlich verwahrlosten Kinder den enfants assistés gleichstellen, begreift der Staatsbeitrag ein Fünftel auch der äußeren Kosten in sich (Gesetz vom 24. Juli 1889 Art. 25). Die Verpflichtung der Gemeinden, für die Bedürfnisse der Elementarschulen zu sorgen, hatte das Gesetz vom 16. Juni 1881 und in seiner Ausführung die Grundsätze desselben das Gesetz vom 30. Oktober 1886 erweitert, gleichzeitig hatte diese Verpflichtung jedoch in dem erstgedachten Gesetz wieder eine Einschränkung erfahren, indem nach demselben für jenen Zweck außer einem Teil der ordentlichen Einnahmen nur die Specialcentimes in Anspruch genommen werden durften; für das Uebrige hatten die Departements bis zum Höchstmaß des Ertrages ihrer Specialcentimes aufzukommen, während der hierdurch nicht gedeckte Mehrbetrag zu Lasten des Staates war. Das System dieser Gesetze ist mit dem Gesetz vom 19. Juli 1889 verlassen worden, durch welches im Prinzip die Bestreitung des Besoldungsaufwandes auf den Staat übernommen und zugleich die Aufhebung der Specialunterrichtscentimes ausgesprochen worden, an deren Stelle vom Staat erhobene Zuschläge treten. Zur Subventionierung des Baues und der Ausstattung von Schulen, bezüglich welcher Leistungen die Verpflichtung der Gemeinden im Prinzip aufrecht erhalten geblieben ist, ist im Budget ein jährlicher Kredit vorgesehen; die Verwaltung ebenso dieser Subventionen wie der zu gleichem Zweck geleisteten Vorschüsse ist bei der caisse des lycees, collèges et écoles primaires centralisiert. Der bis dahin autorisierte Gesamtbetrag der Subvention für alle drei Arten von Anstalten wurde durch das Gesetz vom 26. Juni 1883 auf 277 200 000 Fr. erhöht. Die Berechnung der Verteilung der für den Elementarschulbau gewährten Subventionen erfolgt unter Zugrundlegung generell normierter Tarife, welche teils die Ergiebigkeit des Steuerzuschlags an die Gemeinden, teils die Belastung der letzteren mit Zuschlägen als Maßstab verwenden (Dekret vom 15. Februar 1886)[113]). Der Gesamtbetrag der bis zum Jahre 1885 verwendeten Kredite ist im Budget des Jahres 1887 auf 225 750 000 Fr. angegeben worden. Auch die Unterhaltung der Staats- und Kommunalgymnasien, lycees und collèges, beruht auf in verschiedenem Verhältnis abgestufter Beteiligung von Staat und Gemeinde. Für den Bau der Vizinalwege wurde das System der Staatssubventionen durch das Gesetz vom 11. Juni 1868 geregelt, das 115 Mill. Fr. für diesen Zweck zur Verfügung stellte und für die Ausführung der betreffenden Operationen eine Kasse der Vizinalwege errichtete; derselben lag auch die Realisierung der Vorschüsse ob, für die im Anschluß an jene Begründung eines Subventionsfonds ebenfalls Kredite eröffnet wurden. Die beiden Gesetze vom 10. April 1879 und 12. März 1880 erhöhten die Dotation um weitere in Jahresraten zu realisierende 36 275 000 Fr., eine Summe, die durch spätere Gesetze noch fernere Erhöhungen erfahren hat; in das Budget des Jahres 1890 ist als Jahressubvention der Betrag von 6 500 000 Fr. eingestellt. Die Bemessung der im einzelnen Falle zu gewährenden Beihilfen wird durch Tarife geregelt, welche der Abstufung der Steuerkraft der Gemeinden und Departements Rechnung tragen und nach der Proportion der letzteren die von jenen Korporationen selbst an den Kosten zu übernehmenden Anteile bestimmen[114]). Mit den angeführten wichtigsten Richtungen ist das Gebiet der Staatszuschüsse keineswegs erschöpft; ebenso beteiligen sich die Departements, indem sie in den mannigfachsten Formen bedürftigen Gemeinden zu gemeinnützigen Anlagen Unterstützung gewähren.

Die belgische Gesetzgebung beteiligt den Staat an den Kosten der Armen- und Schulverwaltung, wiewohl in geringerem Umfange, als die französische. Was die Armenpflege anlangt, so fällt von den Kosten der Fürsorge für die Findelkinder, die verlassenen und die Waisenkinder, die Irren und Taubstummen in den Fällen, in denen die Gemeinde des Hilfsdomizils nicht ermittelt werden kann, 3/4 dem Staat und den Departements und nur 1/4 der Gemeinde zu, in welcher die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Außerdem besteht in jeder Provinz ein durch Beiträge der sämtlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Gemeinden gebildeter fonds commun, dessen

112) Rapport sur la situation des communes en 1877 Seite IV.

113) v. Reitzenstein, Finanzielle Konkurrenz &c. in J. f. G.V. 11 S. 112 ff.

114) v. Reitzenstein, Wirtschaftliche Gesetzgebung in J. f. Nat. II, 4 S. 516 ff.

Hauptaufgabe es ist, 3/4 der Fürsorgekosten für arme Geisteskranke, Taubstumme und Blinde, sowie für solche Arme zu übernehmen, welche mindestens 5 Jahre vom Orte ihres Hilfsdomizils abwesend gewesen sind. Gesetz vom 14. März 1876 Art. 2, 6, 19, 25. Die Unterhaltung der Elementarschulen — d. h. Herstellung und Unterhaltung der Lokale, Beschaffung des Mobiliars und der Utensilien, Besoldung des Lehrers, Entrichtung des Schulgeldes für arme Kinder — ist, wie vorbemerkt, soweit zureichende stiftungsmäßige Einnahmen nicht vorhanden sind, zwar im Prinzip Sache der Gemeinde; dieselbe hat jedoch, wenn der von ihr bewilligte, nach ihren Einnahmen angemessene desfallsige Kredit den Bedarf nicht deckt, Anspruch auf Uebernahme des Restes durch die Provinz; reicht auch eine von dieser im Betrage von mindestens zwei Zuschlagscentimes zu den direkten Steuern bewilligte Subvention, die indessen jedenfalls dem im Budget von 1878 von der Provinz bewilligt gewesenen Betrage gleich sein muß, nicht aus, so tritt ein Zuschuß des Staates ein. Gesetz vom 1. Juli 1879 Art. 33. Im Uebrigen dient als Grundlage für die Bemessung der Zuschüsse ein in den Verordnungen vom 30. und 31. Dezember 1883 normierter Tarif, welcher den von den Gemeinden zu übernehmenden Anteil an den Kosten unter Berücksichtigung des Ertrages ihres Stammvermögens bezw. der Summe regelt, welche der am Kommunalfonds ihnen zustehende Anteil abwirft.

In Holland ist die Beteiligung des Staats an den Kosten der kommunalen Verwaltung und im Gebiet des Elementarschulwesens zu einer Rechtsinstitution entwickelt worden: nach dem Gesetz vom 21. Juli 1884 erstattet der Staat den Gemeinden 30 Prozent des für Lehrerbesoldungen wie für einen großen Teil des sonstigen Schulbedarfs erwachsenen Aufwandes.

Auch Italien gehört zu den Ländern, in denen das ausgleichende Eintreten des Staats und der größern Verbände in der Entwickelung zurückgeblieben ist (s. unten Abschn. VII); es beruht dies darauf, daß der Ausbau des Wirkungskreises der Gemeinde im Bereich der allgemeinen Wohlfahrtsaufgaben nur verhältnismäßig spät stattgefunden hat bezw. daß die Konsequenzen der von der Gesetzgebung deshalb aufgestellten Grundsätze erst neuerdings gezogen worden sind; vor Allem ist eine obligatorische Beteiligung der Provinz an dem Verwaltungsaufwande der Gemeinden erst in wenigen Fällen ausgebildet worden, Fälle, die sich der Hauptsache nach auf das Armenwesen beschränken; nach dem Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 Art. 271 Al. 2 haben bei dem Aufwande für die Findelkinder Provinz und Gemeinde in einem Verhältnis zu konkurrieren, das durch eine auf Gutachten des Staatsrats zu erlassende königliche Verordnung bestimmt wird; dagegen hat das Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 (Art. 87 ff.) den aus der Fürsorge für die erwerbsunfähigen Armen sich ergebenden Aufwand, soweit solchen die Gemeinden zu tragen außer Stande sind, dem Staat auferlegt. Im Gebiet des Elementarschulwesens konkurriert der Staat bei dem Aufwande der Lehrerbesoldung mit Unterstützungen, die den am meisten bedürftigen Gemeinden gewährt werden, zu welchem Behuf jährlich im Budget eine Summe von mindestens 3 Millionen L. auszuwerfen ist (Gesetz vom 11. April 1886, Nr. 3798, Art. 1, 2 und 3). Was das Wegewesen anlangt, so sind die Provinzialstraßen im Grundsatz zu Lasten der Provinz; doch beteiligt sich der Staat selbst mit der Hälfte der Kosten am Bau derjenigen Straßen, deren Herstellung, weil sie dem nach Maßgabe des Gesetzes vom 22. Juli 1881 festgestellten Netze der Provinzialstraßen allgemeinen Nutzens angehören, für notwendig erachtet wird. Eine Italien eigentümliche Einrichtung ist die Klassifikation der Seehäfen nach Maßgabe ihrer Wichtigkeit für den Verkehr behufs Bestimmung des Anteils, welchen zu den Kosten der Unterhaltung einerseits der Staat, andererseits die Gemeinde beizutragen hat (Dekret vom 16. Juli 1884 Nr. 2518).

In Preußen war eine bestimmt geregelte Verpflichtung des Staats, sich an dem Aufwande einzelner Zweige der lokalen Verwaltung durch Beihilfen zu beteiligen, bis neuerdings nur wenig ausgebildet worden. Die Subventionen, mit denen derselbe sich beteiligte, standen meist unter dem Gesichtspunkte arbiträrer mit Rücksicht auf die Bedürftigkeit der empfangenden Korporationen erfolgender Zuwendungen. Das Gleiche galt in der Regel von den Beihilfen, mit denen die Kommunalverbände höherer Ordnung die Ortsgemeinden und lokalen Specialkorporationen unterstützten. Was zunächst die öffentliche Armenpflege anlangt, so ist es der autonomen Bestimmung der Landarmenverbände überlassen, die Kosten einzelner Zweige der Armenpflege, als der Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche und Blinde, unmittelbar zu übernehmen; außerdem liegt ihnen die Verpflichtung ob, denjenigen Ortsarmenverbänden, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind, eine Beihilfe zu gewähren. Preußisches Ausführungsgesetz zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 §§ 31, 36. Für die Volksschulunterhaltung stellt zwar der Art. 25 der Verf.-Urk. den Grundsatz auf, daß soweit die Gemeinde zur Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtung unvermögend, das Fehlende vom Staat zuzuschießen sei; es ist dieser Grundsatz bisher indessen in eine positive Rechtsinstitution nicht übergeleitet worden, vielmehr beteiligt sich der Staat — abgesehen von demjenigen, was er auf Grund privatrechtlicher Verbindlichkeiten als Patron oder Gutsherr leistet — mit fakultativen Unterstützungen nach Maßgabe der im Staatshaushaltsetat vorgesehenen Kredite und der Unterstützungsbedürftigkeit der Gemeinden. Normativbestimmungen über die Bedingungen, unter denen die Gewährung erfolgt, bestehen nicht, vielmehr beschränken sich die vorhandenen Ministerialinstruktionen auf Anleitungen über die den betreffenden Gesuchen zu gebende Begründung; anzugeben ist, soweit ländliche Gemeinden in Betracht kommen, vorzugsweise der Ertragswert der in den Gemeinden vorhandenen Grundstücke, sowie ihre Belastung

mit Steuern und Schulden; im Uebrigen erfolgt die Beurteilung nach Lage der Umstände von Fall zu Fall[115]. Eine neue Richtung ist mit dem Gesetz vom 6. Juli 1885 über die Lehrerpensionen und demnächst den Gesetzen vom 14. Juni 1888 und 31. März 1889 über die Erleichterung der Schullasten eingeleitet worden. Das Prinzip dieser Gesetze ist, daß der Staat sich an dem Aufwande für Pensionen und Besoldungen mit einem für jeden einzelnen Fall nicht zu überschreitenden Höchstbetrage beteiligt; zur Leistung dieser Beiträge ist in den Staatshaushaltsetat des Jahres 1890/91 ein Betrag von 26 Mill. Mark aufgenommen worden; außerdem sind zu Dienstalterszulagen, persönlichen Zulagen und Unterstützungen 5 916 000 M. ausgeworfen[116]. Die Unterstützungen, welche aus den im Etat des landwirtschaftlichen Ministeriums vorgesehenen Krediten an Deich-, Ent- und Bewässerungs- und sonstige landwirtschaftliche Meliorationsverbände gewährt werden, sind lediglich arbiträre und werden auf Grund einer von Fall zu Fall erfolgenden Prüfung gewährt. Die Gewährung von Zuschüssen zum Wegebau ist seit dem Gesetz vom 8. Juli 1875 auf die Provinzen bezw. Kreise übergegangen.

In Bayern gehören Subventionen der größeren Kommunalkörper zu den gesetzlich vorgesehenen Einrichtungen der öffentlichen Armenpflege; es haben sowohl die Distriktsgemeinden die mit Armenlasten überbürdeten Ortsgemeinden als die Kreisgemeinden die in gleicher Lage befindlichen Distriktsgemeinden zu unterstützen. (Gesetz über die öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 Art. 38. 41). Eine entsprechende Verpflichtung des Staats ist dagegen nicht aufgenommen. An den Kosten des Elementarunterrichtswesens beteiligt der Staat sich dadurch, daß er teils für eine Anzahl von Zwecken als Aufbesserung der Schulstellen, Dienstalterszulagen für das Lehrpersonal 2c. die Mittel direkt zur Verfügung stellt, teils den Kreisen jährlich je eine bestimmte Summe — die sogenannte Kreisschuldotation — überweist, deren Verteilung durch die betr. Kreisregierungen unter Zustimmung des Landrats vorgenommen wird. Außerdem leistet der Staat zu den Pensionen der emeritierten Lehrer und der Witwen und Waisen von solchen sehr erhebliche Beiträge in Form von Zuschüssen, welche er den zur Aufbringung der Pensionsfonds und zur Zahlung der Pensionen gesetzlich bestehenden Kreisunterstützungsvereinen für emeritierte Lehrer und den Vereinen für Witwen und Waisen verstorbener Lehrer überweist. In dem Entwurf des Staatsbudgets für das Jahr 1890/91 waren an Beiträgen und Subventionen vorstehender Art hauptsächlich folgende Beträge einzutragen: budgetmäßige Kreisschuldotation 562 805, zur Ergänzung des Einkommens der Schullehrer nach dem Schuldotationsgesetz vom 10. Nov. 1861 266 572, zur Aufbesserung des Einkommens der wirklichen Schullehrer, Schulverweser und weltlichen Lehrerinnen sowie der Schulgehilfen 1 185 000, zur Gewährung einer Zulage von je 90 Mark an alle Schulverweser, weltliche Lehrerinnen und Schulgehilfen 348 000, zur Gewährung von Dienstalterszulagen in Quinquennien à 90 Mark für die wirklichen Schullehrer und à 45 Mark für die ständ. Verweser und weltlichen Lehrerinnen 2 900 000, zur Unterstützung dienstunfähiger älterer Schullehrer, die bereits vor dem Entstehen der gesetzlichen Kreisvereine quiesziert worden sind 31 080, zu Zuschüssen an die gesetzlichen Kreisvereine zur Unterstützung dienstunfähig gewordener Schullehrer 870000, zur Unterstützung von Lehrersrelikten 793 000[117]. Ebenso beteiligt sich der Staat am Wegebau mit Beihilfen.

In Oesterreich ist das Beteiligungsprinzip in den wichtigeren Zweigen der Kommunalverwaltung ebenfalls durchgeführt; welche finanzielle Tragweite dasselbe erlangt hat, läßt sich mangels ausreichender statistischer Publikationen nicht erkennen. Für die Bedürfnisse der öffentlichen Armenpflege kann bei Unzulänglichkeit der Mittel der Gemeinden eine Unterstützung derselben durch den Bezirk und in außerordentlichen Fällen durch das Land eintreten[118]. Im Volksschulwesen ist regelmäßig die Verpflichtung des Schulbezirks oder der Schulgemeinde dergestalt umgrenzt, daß der über ein gewisses Maß der Steuerbelastung — in Böhmen für Schulbezirke 10 Prozent, in Galizien für Gemeinden 12 Prozent, für Güter 4 Prozent der direkten Staatssteuern, in Nieder-Oesterreich für die Gemeinde 8 Prozent von der Grund- und Gebäude-, 6 Prozent von der Erwerbs- und Einkommensteuer[119] — hinausgehende Bedarf vom Lande getragen wird. In der Wegeordnung beruhen die von den Bezirken und den Ländern gemachten Zuschüsse der Regel nach auf arbiträrer Beurteilung des Bedürfnisses.

Zu den Ländern, in denen das Beteiligungsprinzip die vielgestaltigsten Formen erhalten hat, gehört die Schweiz; je weiter jedoch die bezüglichen Einrichtungen der Kantone auseinandergehen, desto schwieriger ist es, dieselben unter gemeinsame Gesichtspunkte zu bringen. Auch im Gebiet der Armenpflege, innerhalb dessen direkte Zuschüsse des Staats lange Zeit nur in verhältnismäßiger Einschränkung vorkommen, hat in den meisten Kantonen sich ein wesentlicher Umschwung vollzogen, indem teils die Beihilfen, mit denen der Staat sich an dem Aufwande der Fürsorge für gewisse Kategorien von Hilfsbedürftigen als solchem beteiligt hat, teils die den weniger leistungsfähigen Gemeinden gewährten Subventionen eine fortdauernde Erweiterung er-

---

115) Siehe Cirk.-Erlaß des Unterrichts-Ministeriums v. 26. Mai 1873 und 2. Aug. 1883 im Centralblatt für die ges. Unterrichts-Verwaltung 1873 S. 405 und Jahrg. 1883 S. 463.

116) vgl. v. Reitzenstein, Finanzielle Konkurrenz in Z. f. G.W. 11 S. 900 ff.

117) Siehe Etat des Staatsministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten für das Jahr 1890/91 Kap. 10.

118) Ulbrich, Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts. S. 508.

119) Siehe die Zusammenstellung der bezüglichen Bestimmungen in der Manzschen Gesetzausgabe Bd. XXI. S. 725 ff.

fahren haben[120]). Viel größere Dimensionen hat die Beteiligung des Staats (d. h. der Kantone) an dem Aufwande für das Schulwesen angenommen; während nach den Berechnungen von Schanz der Anteil desselben an den Kosten des mittleren Schulwesens etwa 7/8 des Gesamtaufwandes (2882835 von 3306921 Fr.) betrug, belief sich dieser Anteil an dem Aufwande für die höheren Elementarschulen auf etwa 2/5 (1577644 von 3810841 Fr.), an dem Aufwande für die niedern Elementarschulen etwa auf 1/4 (4854821 von 17467947 Fr.). Der überwiegende Teil des Staatsbeitrages bezieht sich auf die Besoldungen: der Maßstab der Verteilung ist ein sehr verschiedener; ein Teil der Kantone beteiligt den Staat an den Kosten nach einem absoluten numerischen Verhältnis, ein anderer berücksichtigt bei der Abmessung zugleich auch die Unterstützungsbedürftigkeit der Gemeinden. Eine fast noch größere Verschiedenheit der Formen besteht betreffs der Beteiligung des Staats am Aufwande des Wegewesens; in einzelnen Kantonen sind die Straßenzüge in vom Staat und von den Kantonen zu unterhaltende gesondert, wobei vielfach neben dieser Trennung auch eine Subventionierung der unvermögenden Gemeinden hergeht, in andern Kantonen beruht die Wegeverwaltung überhaupt auf gemeinsamer Beteiligung von Staat und Gemeinden, dergestalt jedoch, daß das Beteiligungsverhältnis nach Maßgabe der Wichtigkeit der Wege für den Verkehr verschieden abgestuft ist (Schanz Bd. I S. 297 ff. 244 ff.).

In den Vereinigten Staaten scheint ein geregeltes Beteiligungsverhältnis des Staats und größerer Kommunalverbände (Grafschaften) nur im Bereich des Elementarschulwesens ausgebildet worden zu sein.

4. Kritik beider Systeme.

§ 105. Dies ausgleichende Eintreten der größeren Verbände bezw. an erster Stelle des Staats bildet in der Finanzwirtschaft der kommunalen Korporationen gewissermaßen den Schlußstein. Die Unentbehrlichkeit dieses Elements beruht darauf, daß, wie vorher gezeigt wurde, bei der Begrenztheit des Kreises der kommunalen Finanzwirtschaft und ihrer Hilfsquellen innerhalb derselben sich eine Entwicklung der Einnahme, welche überall den steigenden Anforderungen und der zunehmenden Ungleichmäßigkeit des Hervortretens, wie beides von der Kulturentwickelung unzertrennlich ist, folgt, nicht herstellen läßt. Eine solche Verhältnismäßigkeit der Einnahmeentwickelung läßt sich um so weniger erreichen, ein je engeres Gebiet die betreffende Finanzwirtschaft umfaßt und je mehr sie auf die mit den Personen und ihren Verhältnissen wechselnden Erträge persönlicher Steuern angewiesen ist. Mit Recht ist daher den Gesetzgebungen das Bestreben gemeinsam, eine in finanzieller Hinsicht ausgleichende Wirksamkeit der größeren kommunalen Verbände und des Staats weiter auszubilden.

Für die Verwirklichung dieser Idee ist aber die Dotation eine immerhin unvollkommene und sozusagen rohe Form. Ihre Unzulänglichkeit ergiebt sich aus der Erwägung, daß ausgleichende Zuwendungen des Staats 2c. an die kommunalen Korporationen nur nach Maßgabe des Bedürfnisses zulässig sind, daß aber eine dieser Voraussetzung entsprechende Verteilung sich so lange nicht herstellen läßt, als nicht unter die den Maßstab der Verteilung bildenden Faktoren die fortlaufende Beziehung zur Höhe des Aufwandes aufgenommen wird. Selbst wenn der ohne Berücksichtigung dieser Beziehung zur Grundlage der Verteilung genommene Maßstab dem zeitweiligen Verhältnis das Bedürfnis annähernd entspräche, bliebe es doch ein Mißstand, daß mit der Annahme desselben die Verteilung gewissermaßen festgelegt und damit die Möglichkeit genommen wäre, den naturgemäß im Laufe der Zeit in der Gestaltung und Verteilung des Bedürfnisses eintretenden Aenderungen zu folgen. Eine Rechtfertigung kann hiernach die Anwendung des Dotationsprinzips nur insoweit haben, als bei plötzlich stattfindenden Umwälzungen in der Lastenverteilung oder im Besteuerungssystem andere Wege zur Schaffung der erforderlichen Kompensationen sich nicht darbieten.

Ein Anspruch darauf, in der zukünftigen Entwickelung des kommunalen Finanzwesens ein Element zu bilden, kann daher nur dem Prinzip der Beteiligung zuerkannt wer-

120) Siehe v. Reitzenstein, Art. Armenlast und Armensteuer im H.W. I. S. 792 ff.

den. Aber auch die Anwendung dieses Prinzips wird größere Dimensionen nur insoweit zu erreichen vermögen, als sie eine für die verschiedenen Zweige und Aufgaben der Verwaltung specialisierte bleibt. Für die Feststellung der Bedürftigkeit der kommunalen Korporationen im Allgemeinen ist, wie oben bemerkt wurde, ein zutreffender Maßstab nicht vorhanden. Es kann aber auch keineswegs als eine Aufgabe des Staats betrachtet werden, den kommunalen Korporationen zur Ausgleichung derjenigen Mißverhältnisse Beihilfen zu gewähren, welche sich durch eine über den Umfang der Mittel hinausgehende Aufnahme von Ausgaben, die nur im lokalen Sonderinteresse liegen, in den Kreis der kommunalen Verwaltung ergeben. Als Gegenstand der Ausgleichung erscheint vielmehr hauptsächlich der Bedarf, welcher durch die Erfüllung der aus allgemeinen staatlichen Interessen in Beziehung stehenden Aufgaben bedingt wird und zwar in um so höherem Maße, als die Deckung desselben durch eine auf dem Prinzip der Leistungsfähigkeit beruhende Besteuerung zu erfolgen hat, da hier gerade der Zweck, auf ein möglichst gleiches Maß der Anspannung dieser Leistungsfähigkeit hinzuwirken, am ehesten zu erreichen ist. Es ist daher die Aufstellung der Grundsätze für die Gewährung von Subventionen in ähnlicher Weise nach Sachgebieten zu trennen, wie auch im Besteuerungswesen eine stärkere Durchführung der Wechselbeziehung zwischen Aufgaben und Besteuerungsmodus sich geltend zu machen strebt.

In diesen Weg der nach den Materien specialisierten Normierung der Grundsätze für die Beteiligung ist denn auch ein großer Teil der Gesetzgebung eingelenkt. Dennoch fehlt noch viel an einer rationellen Durchbildung. Einer solchen bedarf es hauptsächlich nach zwei Richtungen. Zunächst in der Richtung der Gestaltung der Voraussetzungen und des Maßstabes der Beteiligung in einer Weise, welche dem Grade des Bedürfnisses möglichst folgt und hiebei auch die Momente der subjektiven Bedürftigkeit der betreffenden Korporation in den Kreis der Beurteilung zieht. Es läßt sich dies durch zweierlei erreichen: einmal dadurch, daß zum Gegenstand der Subventionierung hauptsächlich der Bedarf für solche Anforderungen gewählt wird, welche verhältnismäßig große Aufwendungen erheischen und dabei in ungleichmäßigen, schwer zum Voraus zu berechnenden Beträgen die kommunalen Korporationen treffen; sodann dadurch, daß die Quanten oder Quoten der Beteiligung nicht für alle Fälle gleich festgesetzt, sondern nach dem Verhältnis der von der kommunalen Verwaltung für den Specialzweck aufzuwendenden Beträge zu den verfügbaren Mitteln bezw. dem Maße der Belastung abgestuft werden. Zweitens in der Richtung auf Erhaltung des einen der wichtigsten Faktoren der Selbstverwaltung bildenden Interesses der kommunalen Korporationen an der Verwaltung und ihren Ergebnissen. Auch hier handelt es sich um zweierlei. Einmal setzt die Subventionierung eine bis zu einem gewissen Grade gleichartige Bemessung der Ausgabe voraus; sie hat daher häufig eine Verstärkung der Einwirkung des Staats oder der größeren Verbände auf die Verwaltung zum Korrelat, eine Verstärkung, aus welcher leicht sich ein das selbstthätige Interesse der kommunalen Korporationen abschwächender Schematismus ergeben kann. Es sind daher solche Veranstaltungen zu treffen, welche die Erhaltnng jenes in der Selbstverwaltung unentbehrlichen Maßes freier Verfügung sicher zu stellen geeignet sind. Sodann aber bedarf es für die von den größeren Verbänden bezw. dem Staat zu leistende Beihilfe der Regelung eines Maßstabes, welcher den kommunalen Korporationen einen hinreichenden Anteil an den finanziellen Resultaten der Verwaltung bewahrt. Diesem Erfordernis entspricht es, wenn die Subvention in Quoten des Aufwandes oder doch in erheblich hinter letzterem zurückbleibenden festen Beträgen bemessen wird; nicht dagegen, wenn die größeren Verbände denjenigen Teil des Aufwandes übernehmen, welcher über einen bestimmten Geldbetrag oder über ein bestimmtes Maß der Steuerbelastung hinausgeht. — Die Subventionierung in einer Weise zu gestalten, welche den Zweck der Herstellung einer wirksamen

Ausgleichung erfüllt, ohne das in der Selbstverwaltung und dem selbstthätigen Interesse der kommunalen Korporationen beruhende wichtige Element des Staatslebens zu schädigen, ist das *Ziel*, welches die auf die *Durchführung* des *Subventionsprinzips* bezügliche Gesetzgebung anzustreben hat.

In *Frankreich* hat die Ausdehnung der Staatssubventionen zu einer Erweiterung des Staatseinflusses auf die örtliche Verwaltung geführt, welche eine in mancher Hinsicht lähmende Einwirkung auf die Selbstthätigkeit der Gemeinden ausgeübt hat. In *England* gehörte die Befürchtung, eine solche Erweiterung des Staatseinflusses hervorzurufen, zu den Gründen, mit denen die Gegner der Staatsbeihilfen die Ausdehnung derselben hauptsächlich bekämpften. Eine sehr erhebliche Gefahr für eine derartige planmäßige Ausbildung der Gesetzgebung liegt in den parlamentarischen Verhältnissen zahlreicher Staaten insoweit, als dieselben der Einwirkung abwechselnd bald dieser bald jener Klassenintereſſen einen die prinzipielle Erwägung vielfach durchbrechenden übermäßigen Spielraum gestatten. Im Widerspruch mit den Erfordernissen einer rationellen Finanzpolitik in obigem Sinne stand die Auffassung, die in dem *preußischen* Gesetz vom 14. Mai 1885 — der sog. lex Huene — zum Ausdruck gelangt war, indem hier die Hauptverteilung auf die Kreise ohne genügend gesicherte Beziehung zum Umfange des Bedürfnisses erfolgte.

V. Die Gleichgewichtserhaltung und die zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf im kommunalen Haushalt.

1. Im Allgemeinen.

§ 106. Wie im Finanzwesen des Staats, so ist auch in dem der kommunalen Korporationen von der Voraussetzung ewiger Dauer auszugehen. Die Ereignisse, welche diese Dauer zu kürzen vermögen, sind solche, die, weil außerhalb der regelmäßigen Entwickelung liegend, sich der Vorausberechnung entziehen und welche daher in den die kommunale Finanzwirtschaft bestimmenden Erwägungen einen Faktor nicht bilden können. In dieser Voraussetzung der Dauer der Kommunalkörper ist aber für die Finanzwirtschaft derselben das Postulat der *Erhaltung der finanziellen Kräfte* in einem dem Umfange der Aufgaben entsprechenden Verhältnis begründet. Eine dauernde Minderung der Kräfte würde daher nur bei gleichzeitiger Einschränkung der Aufgaben stattfinden dürfen. Da nun aber, wie ausgeführt, der Umfang der Aufgaben ein im Gegenteil regelmäßig wachsender ist, so ist auch für die Finanzpolitik der Kommunen davon auszugehen, daß ein entsprechendes *Wachstum auch der finanziellen Kräfte* zu sichern sei; nur insoweit diese Sicherstellung keinen Abbruch erleidet, würden wirtschaftliche Verluste, denen als Aequivalente wirtschaftliche Vorteile nicht gegenüberstehen, zugelassen werden können; sie werden auch in diesem Falle nur da gerechtfertigt sein, wo jener Verlust durch eine aus demselben der Gemeinschaft in realer oder idealer Hinsicht erwachsende entsprechende Förderung eine Kompensation erfährt.

Als *leitender Grundsatz* ergiebt sich hieraus, daß innerhalb der kommunalen Finanzwirtschaft der Bedarf regelmäßig nicht durch Entnahme aus der Substanz des Gemeindevermögens, sondern durch Einnahmen, deren Gewinnung diese Substanz intakt läßt, zu decken ist, daß daher die Aufopferung von Substanzteilen abgesehen von Fällen zwingender Notstände nur dann eine Rechtfertigung für sich hat, wenn auf andere Weise wichtige Aufgaben der Gemeinwirtschaft nicht erfüllt werden können, andererseits aber die Sicherung des Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben für die Zukunft keine Gefährdung erleidet. Den Dispositionen, welche die Substanz des Vermögens schmälern, werden aber ferner solche Maßnahmen der kommunalen Finanzwirtschaft gleichzustellen sein, welche, wie eine zu erhebliche die Nachhaltigkeit beeinträchtigende Anspannung der Steuerkraft, die Leistungsfähigkeit des betreffenden Kommunalkörpers im Allgemeinen schädigen. Das regelmäßige *Ziel* der kommunalen Finanzwirtschaft kann daher nur darin bestehen, die Deckung des Bedarfs in einer Weise zu sichern, bei welcher die dauernde Leistungsfähigkeit der

kommunalen Korporation keine Schwächung, sondern eine dem Wachstum der Anforderungen entsprechende Stärkung erfährt. Die Lösung der Aufgabe, in dieser Weise Bedarf und Deckungsmittel ins Gleichgewicht zu setzen, specialisiert sich nun aber in eine zwiefache Stufe. Es handelt sich erstens um die Herstellung eines Gleichgewichtsverhältnisses in der Art, daß dem Maße der Anforderungen, wie es sich entwickelt, im Allgemeinen ein entsprechendes Maß finanzieller Kräfte, den Passiven der Wirtschaft ein gleiches Maß von Aktiven gegenüberstehe; es handelt sich zweitens darum, daß das Gleichgewicht nicht bloß überhaupt vorhanden sei, sondern auch innerhalb der einzelnen Finanzperioden, d. h. derjenigen übersehbaren Zeitabschnitte, für welche die Finanzwirtschaft einer Regelung in concreto fähig, zur Darstellung komme und daß sich an das Herantreten der Anforderungen die Bereitstellung der Deckungsmittel zeitlich anpasse. Beide Stufen: die Erhaltung des materiellen Gleichgewichts und die zeitliche Anpassung von Deckungsmitteln und Bedarf sind hier gesondert zu behandeln.

Am prägnantesten wird jener für die Finanzwirtschaft maßgebenden Voraussetzung von der unbegrenzten Dauer der kommunalen Korporationen Ausdruck gegeben in der österreichischen Min.-Instr. vom 11. Dez. 1850 — § 12 Al. 2 —: „Die Gemeinde ist eine unsterbliche Person, die sich immer wieder verjüngt“ und im bayerischen Gemeindegesetz vom 29. April 1869 — Art. 26 —: „Die Gemeinden sind verbunden, den Grundstock ihres Vermögens ungeschmälert zu erhalten und veräußerte Bestandteile des rentierenden Vermögens durch Erwerbung anderer rentierender Objekte sofort oder allmählich nach vorher festgestelltem Plane zu ersetzen. — Abweichungen von diesen Vorschriften können nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde stattfinden.

2. Erhaltung des materiellen Gleichgewichts.

§ 107. Es handelt sich um ein Doppeltes: einesteils darum, die Aufgaben so zu begrenzen, daß die Deckung des Bedarfs in nachhaltiger Weise, d. h. ohne daß eine Beeinträchtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Korporationen oder eine übermäßige Belastung der Steuerpflichtigen herbeigeführt werde, erfolgen könne, andernteils daraus die Einnahmequellen so zu entwickeln, daß sie für die Erfüllung der in verständiger Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommunalkörper zu bemessenden Aufgaben geeignete Mittel gewähren. Für beiderlei Richtungen der gestaltenden finanzwirtschaftlichen Thätigkeit muß das Bewußtsein der zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehung leitend sein. Diese gestaltende Thätigkeit aber verteilt sich auf einen zwiefachen Bereich: einmal auf den der allgemeinen Rechtsbildung und Gesetzgebung und zweitens auf den der kommunalen Autonomie.

Sache der Gesetzgebung ist es vor Allem, den Anteil der Kommunalkörper an der Erfüllung der Staatsaufgaben so zu normieren, daß dieselben mit den ihnen zu Gebote stehenden finanziellen Hilfsquellen und zwar unbeschadet der für die Erfüllung der als berechtigt anzuerkennenden örtlichen Sonderaufgaben verfügbar zu erhaltenden Mittel den diesbezüglichen Anforderungen zu genügen vermögen, ferner aber einer genügenden Entwickelung der kommunalen Einnahmequellen den erforderlichen Spielraum zu schaffen bezw., soweit alsdann noch nötig, durch Regelung von Subventionen Hilfe zu gewähren.

Eine ähnliche doppelte Richtung wiederholt sich für die autonomen Dispositionen, durch welche die Kommunalkörper teils die Uebernahme der Aufgaben, teils die Schaffung und Ausbildung der Einnahmequellen regeln; auch diese autonome Regelung muß so geschehen, daß sowohl die Mittelbeschaffung der Aufgabenbemessung folgt, als auch andererseits die Abmessung der Aufgaben unter thunlichster Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit vorgenommen wird. Einen je größeren Kreis die Wirkungssphäre der betreffenden kommunalen Korporationen umfaßt und je weiter ihre Autonomie im Gebiet der Schaffung von Einnahmequellen bemessen ist, ein desto größerer Spielraum ist dem Einfluß jener Wechselbeziehung geöffnet und in desto erheblicherem Umfange bietet sich die

Möglichkeit, die einander gegenüberstehenden Aufgaben und Deckungsmittel nach ihrer Wichtigkeit bezw. nach dem Maße der den Steuerpflichtigen erwachsenden Belastung gegen einander abzuwägen und diese Abwägung zu einer ebenso für die Abgrenzung und Durchführung des Aufgabenkreises wie für die der Entwickelung der Einnahmequellen zu gebende Richtung bestimmenden zu machen. In dem Einfluß dieser Abgrenzung, wie er sich hiernach am ausgedehntesten in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten gestaltet, liegt ein überaus heilsames Korrektiv gegen eine abstrakte und den vorhandenen Hilfsquellen nicht sich anschließende Steigerung der Anforderungen, wie sie von der Auflösung der Verwaltung in Specialgemeinden unzertrennlich ist und wie sie seither bei dem Mangel an Organismen, in deren Wirkungskreise die Aufgaben der örtlichen Verwaltung auf den unteren und mittleren Stufen harmonische Zusammenfassung finden, in der kommunalen Finanzwirtschaft Englands einen schwer empfundenen Uebelstand gebildet hat.

3. Zeitliche Anpassung der Deckungsmittel an den Bedarf.

1. Ansammlung oder Vorausentnahme (Anlehen).

§ 108. Das materielle Gleichgewicht zwischen Anforderungen und Kräften im obenbezeichneten Sinn genügt indessen für die administrativen Zwecke nicht. Für diese ist es erforderlich, daß die Deckungsmittel auch zu den Zeitpunkten zur Verfügung stehen, zu denen es ihrer für die durch das Herantreten der Anforderungen bedingten Ausgabezwecke bedarf: es müssen Bedarf und Deckungsmittel auch zeitlich kongruieren. Diese Anpassung macht sich unter einfachen Verhältnissen von selbst, da sich hier beides — Anforderungen und Mittel — in sehr stabilen Umrissen zu bewegen pflegt; viel schwieriger läßt dieselbe sich unter wirtschaftlich weiter entwickelten Verhältnissen sichern, da mit solchen größere einen Kapitalaufwand erheischende und unregelmäßig eintretende Anforderungen häufiger werden. Um nun für solche die Mittel, soweit sie aus den laufenden Einnahmen nicht entnommen werden können, in einer sich anpassenden Zeit verfügbar zu machen, giebt es zwei Methoden: die eine besteht in der vorherigen Ansammlung, die andere in der Vorausentnahme der erforderlichen Mittel.

Der erstere Weg, unter primitiven Verhältnissen nahezu der alleinige, wird doch bei weiter vorgeschrittener Entwickelung zur Ausnahme, da die Ansammlung der Mittel einen so langen Zeitraum erheischen würde, daß sie zwischen dem Zeitpunkte, zu dem das Bedürfnis als ein fühlbares vorausgesehen und anerkannt wird, und dem Zeitpunkte der Verwirklichung oft sich nicht zum Abschluß bringen ließe; die Bedürfnisse pflegen hier so rasch zu wachsen, daß durch das Wachstum das Verhältnis der naturgemäßen Steigerung der Einnahmen regelmäßig überholt wird. Es bietet sich daher nur der Weg, die Mittel aus den später zu erwartenden Einnahmen im Voraus zu entnehmen. Die Operation, durch die das geschieht, ist das Anlehen. Dasselbe ist in der Wirtschaft der Kommunalkörper nichts anderes als eine Vorwegnahme späterer Einkünfte in der Form der Kreditbenutzung. Bei der ausgedehnten Anwendung dieses Mittels im heutigen kommunalen Finanzwesen bedürfen die Anlehensoperationen einer besonderen Darstellung.

2. Anlehen insbesondere.

Außer Wright und Hobhouse, Abschnitt local loans (S. 69 ff.). A. de Foville, Les emprunts d'intérêt local en Angleterre in Block, Revue générale d'administration Jahrg. 1878, Band II S. 80 ff. Phillips, Local taxation in England and Wales in Probyn, Local government and taxation S. 482 ff. Josseau, Traité du Crédit Foncier 3me édition. 1885. Bd. II S. 42 ff. Körner, Ein Wort zur Hebung des Kredits der Kreise zunächst in der Provinz Preußen. 1867. v. Reitzenstein, W. d. V. s. v. Gemeindeanlehen.

1) Im Allgemeinen.

§ 109. Es ist nicht korrekt, die Anleihen den materiellen Einnahmen anzureihen: die Darlehensaufnahme führt dem Vermögen der Kommunalkörper neue Werte in definitiver Weise nicht zu, da dem in der Darlehensvaluta enthaltenen Zugange von Gütern in der Uebernahme der Verbindlichkeit zur Rückzahlung und Verzinsung ein gleichwertiger Abgang gegenübersteht. Die Anlehensaufnahme begründet daher eine Einnahme nur in formellem Sinne; mit Recht zählt sie Dessary[121]) denjenigen Einnahmen zu, die er als onerose den reellen entgegensetzt. Die Bedeutung des Anlehens beruht lediglich darin, daß es die Verwendbarkeit der Deckungsmittel in einer zeitlich den Bedürfnissen der Finanzwirtschaft sich anpassenden Weise regelt. Dieser Vorteil hat aber seine Kehrseite darin, daß die Finanzwirtschaft durch die Notwendigkeit, der Verzinsung und Abtragung des Anlehens die entsprechenden Mittel zuzuführen, gebunden wird, ein Nachteil, der um so stärker ins Gewicht fällt, ein je höherer Betrag des Anlehens im Verhältnis zum Umfange des betreffenden Finanzwesens und ein je längerer der Zeitraum ist, auf welchen jene Gebundenheit sich erstreckt. Das Zurückgreifen auf die Mittelbeschaffung durch Anlehensaufnahme ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn entweder die betreffenden Aufwendungen auf zwingender Notwendigkeit beruhen oder ihre Nützlichkeit eine so erhebliche ist, daß sie den in der Gebundenheit bestehenden Nachteil überwiegt.

Hieraus ergiebt sich, daß die Politik der Gesetzgebung und Verwaltung in Bezug auf die Anlehensaufnahme der Kommunalkörper ein doppeltes Ziel zu verfolgen hat. Es handelt sich einmal darum, die Anwendung jenes Mittels auf Fälle der Notwendigkeit und Nützlichkeit im vorbezeichneten Sinne zu beschränken und eine die bezüglichen Momente zu voller Geltung bringende Erwägung in den einzelnen Fällen sicherzustellen; sodann aber darum, daß wo gleichwohl eine Anlehensaufnahme erfolgen muß, die betreffenden Nachteile auf ein möglichst geringes Maß zurückgeführt werden. Der erstere Zweck wird, da die Beschlußfassungen der kommunalen Organe nicht immer einen Schutz dagegen gewähren, daß die Interessen der Korporation und der Zukunft gegen die der gegenwärtigen Mitglieder des Kommunalkörpers hintangesetzt werden, hauptsächlich durch die dem Staat bezw. den größeren kommunalen Verbänden vorbehaltene vormundschaftliche Einwirkung erreicht. Den zweiten sicherzustellen, dienen die positiven Veranstaltungen, welche den kommunalen Korporationen zu einer ihren besonderen Bedürfnissen entsprechenden, überhaupt zu einer in ihren Bedingungen möglichst wenig lästigen Darlehensaufnahme Gelegenheit zu geben die Aufgabe haben. Hiernach wird sich die folgende Darstellung scheiden.

Neben diesen Vorschriften und Veranstaltungen, welche im Interesse der Kommunalkörper und der Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit erforderlich sind, bedarf es besonderer Vorkehrungen zum Schutze Derjenigen, welche den kommunalen Korporationen in Gestalt von Darlehen die Mittel zur Erfüllung der zeitweilig an sie herantretenden Aufgaben zur Verfügung stellen, im Allgemeinen nicht; die Prüfung der Sicherstellung der betreffenden Leistungen wird ihrer eigenen Sorgfalt überlassen bleiben können. Anders wenn entweder der Staat selbst bezw. die größeren öffentlichen Korporationen die Darleiher sind oder wenn die Beteiligung weiterer Kreise des Publikums in einer Form in Anspruch genommen werden soll, bei welcher die betreffenden Darlehensforderungen Objekte des Geld- und Effektenhandels werden. Es geschieht dies dann, wenn die Negoziierung der Anlehen durch Ausgaben von Papieren auf den Inhaber erfolgt. In diesem Fall sind die Vorschriften zu erfüllen, welche die Ausgabe solcher Papiere überhaupt regeln und welche regelmäßig dem Staat eine auf Prüfung der Sicherstellung der Leistungen zu erteilende Ge-

121) Dessary, Grundzüge der österreichischen Finanzgesetzkunde. 1855. S. 129.

nehmigung vorbehalten. Auf diese Vorschriften ist hier, da der Raum ein näheres Eingehen nicht gestattet, lediglich zu verweisen.

2) Vormundschaftliche Einwirkung des Staats bezw. der größeren kommunalen Verbände.

§ 110. Form dieser Einwirkung. Darin, daß eine solche Einwirkung dem Staat bezw. an seiner Stelle den bei Erhaltung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Korporationen besonders interessierten größeren Kommunalverbänden im Allgemeinen vorbehalten ist, stimmen die Gesetzgebungen überein. Nur die Aufnahme von Anlehen geringeren Betrages auf kurze Zeitdauer pflegt der selbständigen Entscheidung der kommunalen Organe überlassen zu sein; insbesondere sind hierher zu rechnen vorübergehende Anlehensaufnahmen im Wege des Kontokorrents oder durch Verlombardierung von Wertpapieren, wie sie zu den regelmäßigen Hilfsmitteln größerer Kassenverwaltungen gehören. Im Uebrigen sind die Voraussetzungen und die Form jener Einwirkung je nach der Lage der positiven Gesetzgebung sehr verschiedene. Eine Scheidung von besonders erheblicher Bedeutung beruht darauf, daß ein Teil der Gesetzgebungen den kommunalen Korporationen ein Recht Anlehen zu kontrahieren an und für sich zuerkennt und lediglich die Ausübung von der Genehmigung oder Ermächtigung der Organe des Staats oder der höheren Kommunalverbände abhängig macht, während ein anderer Teil davon ausgeht, daß ein solches Recht den Kommunalkörpern nicht zustehe und ihnen daher erst im einzelnen Falle durch die Ermächtigung des Staats verliehen werde. Es sind ferner öfter die Voraussetzungen und Formen strengere, wenn das Anlehen einen höheren Betrag erreicht bezw. der für die Tilgung in Aussicht genommene Zeitraum ein längerer ist.

Nach der englischen Gesetzgebung steht den kommunalen Korporationen eine Befugnis, sich durch Anlehen zu belasten, im Prinzip nicht zu, es sei denn, daß die Anlehensaufnahme gegen Verpfändung von Immobilien oder anderem Eigentum erfolge; soll dagegen die Verzinsung und Amortisation in zu erhebenden Steuern ihre Deckung finden, so erlangen sie die in Rede stehende Befugnis abgesehen von einzelnen durch die Specialgesetzgebung nachgelassenen Ausnahmen erst durch die Ermächtigung des Staats. Diese wird erteilt entweder in Form von Specialakten, welche die Modalitäten der Darlehnsaufnahme festsetzen, so daß es alsdann einer weiteren Einwirkung des Staats nicht bedarf — den Korporationen, welche in dieser Form die Ermächtigung erhalten haben, werden durch die local loans act von 1875 für manche Fälle erleichternde Bedingungen erteilt — oder durch Verordnung der bezüglichen Centralbehörde — education board, local government board — innerhalb ihrer gesetzlich fixierten Zuständigkeit; mit diesen Arten der Ermächtigung konkurriert die direkte Entnahme der Anlehenssumme aus Staatsfonds durch Vermittelung der public work loan commissioners, die in diesem Falle die Prüfung im Staatsinteresse übernehmen [122]. In Frankreich sind die Gemeinderäte die Aufnahme von Anlehen selbständig zu beschließen befugt, wenn Verzinsung und Rückzahlung durch den Ertrag von fünf außerordentlichen auf die Dauer von fünf Jahren zu erhebenden Steuerzuschlägen, wie sie die Gemeinden ohne Genehmigung der höheren Behörden beschließen können oder durch die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden gesichert ist: im letzteren Falle darf jedoch die Amortisationsfrist 30 Jahre nicht übersteigen; im anderen Falle bedarf es je nach der Höhe der zur Deckung erforderlichen Steuerbelastnng bezw. der Länge der Amortisationsfrist der Genehmigung des Präfekten bezw. des Staatsoberhaupts. Die Generalräte der Departements können die Aufnahme von aus den ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen zu verzinsenden bezw. zu tilgenden Anleihen selbständig beschließen, sofern die Tilgungsfrist 15 Jahre nicht übersteigt; sonst bedarf es der Ermächtigung durch Specialgesetz. — In Belgien unterliegen die auf Aufnahme von Anlehen und Bestellung von Hypotheken bezüglichen Beschlüsse des Gemeinderats der Begutachtung der permanenten Provinzialdeputation und der Genehmigung des Königs; das Erfordernis dieser Genehmigung fällt nur dann weg, wenn die Anlehenssumme 5000 Fr. oder ein Zehntel der ordentlichen Einnahmen und 50 000 Fr. nicht übersteigt. (Gemeindegesetz vom 30. März 1839 Art. 76 und Giron, Droit admin. de la Belgique No. 804). — In Holland bedürfen Beschlüsse des Gemeinderats betr. die Aufnahme von Anlehen der Genehmigung der Provinzialdeputation. (Gemeindegesetz vom 29. Juni 1851 Art. 194). — In Italien ist zur Giltigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen über Belastung der Gemeinden mit Anlehen eine nach der gesetzlichen Zahl der Mitglieder sich bemessende Mehrheit erforderlich; ferner muß der betreffende Beschluß in einer

122) Wright und Hobhouse, a. a. O.

regelmäßig durch einen Zeitraum von mindestens 20 Tagen von der ersten getrennten Sitzung wiederholt werden; endlich unterliegt er der Genehmigung der giunta provinciale amministrativa. Beschlüsse des Provinzialrats über den gleichen Gegenstand müssen mit einer Majorität von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl gefaßt sein. (Kommunal- und Provinzialgesetz vom 10. Febr. 1889 Art. 159, 166, 208). — In Preußen bedürfen die auf Aufnahme von Anlehen gerichteten Beschlüsse der Land-, Stadt- und Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen, wenn diese Korporationen durch die Anlehensaufnahme sich mit einem neuen Schuldenstande belasten oder den vorhandenen vergrößern, der Genehmigung der vorgeordneten Selbstverwaltungs- oder berufsmäßigen Staatsbehörden, ohne welche Genehmigung die Beschlüsse nichtig sind. Zur Verpfändung von Wertpapieren ist eine Genehmigung nicht erforderlich [123]. — In Bayern ist die Aufnahme von Anlehen seitens der Gemeinden, sofern der Betrag, um welchen in dem betreffenden Jahre der Schuldenstand vermehrt wird, eine bestimmte mit der Einwohnerzahl der Gemeinde wachsende Summe übersteigt, nur mit Genehmigung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde zulässig [124]. — In Oesterreich unterliegen Beschlüsse der Gemeinden betreffs der Aufnahme von Anlehen der höheren Genehmigung regelmäßig dann, wenn der Betrag des Darlehens mit Einrechnung der bereits bestehenden Schulden die Jahreseinkünfte der Gemeinde übersteigt [125]. — In der Schweiz und in Amerika pflegt die Anlehensaufnahme zu den von den kommunalen Korporationen innerhalb der durch die gesetzlichen Vorschriften gezogenen Grenzen autonom zu regelnden Angelegenheiten zu gehören.

Eine bisher durch die positiven Gesetzgebungen nur wenig geregelte Frage ist die, in welchem Umfange die Vermögensobjekte der Kommunalkörper bezw. die Steuerkraft ihrer Mitglieder von den Gläubigern als Exekutionsgegenstand behufs Realisierung ihrer Forderungen in Anspruch genommen werden können. Ein vor einigen Jahren auf Veranlassung des Bundesrats der Schweiz ausgearbeiteter Gesetzentwurf hat die der Exekution nicht unterworfenen Objekte auszusondern und als solche hauptsächlich die den Zwecken der öffentlichen Verwaltung dienenden Gegenstände zu bezeichnen versucht [126].

§ 111. **Materielle Gesichtspunkte.** Die Grundsätze, nach denen die Regierungen der einzelnen Staaten bei der Erteilung oder Vorenthaltung der hiernach erforderlichen Ermächtigungen oder Genehmigungen handeln, sind in öffentlichen Dokumenten bisher nur selten niedergelegt worden; im Allgemeinen ist die Praxis der einzelnen Staaten eine weit auseinandergehende, ja es hat sich in manchen derselben eine grundsätzliche Behandlung noch kaum herausgebildet und beschränkt sich die Einwirkung auf eine Entscheidung von Fall zu Fall. Eine Reglementierung der betreffenden Genehmigungsbefugnis im Sinne einer nach gleichartigen Grundsätzen erfolgenden Handhabung würde etwa den folgenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen haben.

1) Die Erteilung der Genehmigung wird nur dann eintreten dürfen, wenn die Notwendigkeit bezw. die Nützlichkeit der bezüglichen Aufwendung genügend konstatiert worden ist. Fälle der Notwendigkeit liegen vor, wenn es sich entweder um Erfüllung von gesetzlichen Verpflichtungen (Bau von Schulhäusern, von Wegen) oder um Beseitigung thatsächlich vorhandener Notstände (Maßregeln behufs Bekämpfung von Epidemien, Schutz gegen Elementarereignisse) handelt. Unter dem Gesichtspunkt der Nützlichkeit kann die Aufnahme des Anlehens gerechtfertigt werden, wenn die aus dem Ertrage desselben zu leistende Ausgabe entweder die Rentabilität des Gemeindevermögens oder die Beitragsfähigkeit der Gemeindemitglieder dergestalt zu erhöhen geeignet ist, daß hieraus ein Aequivalent für die eintretende Mehrbelastung erwächst; wo ein derartiges Aequivalent nicht vorhanden, da muß es sich wenigstens um wichtige materielle oder ideale Interessen der Korporationsmitglieder handeln und muß außerdem die Leistungsfähigkeit der letzteren eine

123) Siehe u. a. Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 § 116 Nr. 3 und § 186 Nr. 5, Prov.Ordnung v. 29. Juni 1875 § 119 Nr. 3, Städteordnung v. 30. Mai 1853 § 50 Nr. 3, Schr. d. Min. d. Innern v. 11. Juni 1854 in Hübner's Städteordnung v. 30. Mai 1853 S. 192.

124) Gemeindeordnung v. 29. April 1869 für die Landesteile diesseits des Rheins Art. 63, für die Pfalz Art. 47.

125) Gemeindeordnungen § 90 der Zusammenstellung in der Manz'schen Gesetzausgabe Bd. IX S. 66 ff. und Statuten der Städte daselbst S. 292.

126) Siehe Meili, Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betr. die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. 1885. Eine interessante Beleuchtung der einschlägigen Fragen an einem praktischen Falle enthält desselben Schriftstellers Broschüre: Die ökonomische Lage der Gemeinde Turbenthal. 1888.

solche sein; daß von ihnen jene Steigerung der Last, ohne verhältnismäßig drückend zu werden, getragen werden kann.

2) Es muß sodann die Aufwendung, deren es für den in Betracht kommenden Ausgabezweck bedarf, eine so erhebliche sein, daß die Entnahme der erforderlichen Mittel aus den Einnahmen der laufenden oder der auf dieselben nächstfolgenden Finanzperioden ausgeschlossen wird, bezw. eine dem Zeitpunkte der letztgedachten Einnahmen sich anschließende Temporisierung der Ausgabeleistung sich unausführbar erweist.

3) Die Anforderung, auf welche sich die Aufwendung bezieht, darf nicht zu denjenigen gehören, welche sich in jeder Finanzperiode oder doch in kürzeren Zeiträumen regelmäßig erneuern, mag diese Erneuerung eine individuelle oder auch nur eine generelle sein; da regelmäßig in kürzeren Zeiträumen sich reproduzierende Ausgaben (siehe unten Abschnitt VI, 1) grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu bestreiten sind, so werden Ausgaben für Umpflasterungen von Straßen, für Wiederherstellungsbauten an Brücken, Dienstgebäuden 2c. in größeren Städten regelmäßig nicht zu den zuverlässiger Weise aus den Erträgen von Anlehen zu deckenden Aufwendungen gerechnet werden dürfen, da solche Kosten wiewohl an verschiedenen Objekten doch generell innerhalb gewisser Grenzen in jeder Wirtschaftsperiode wiederkehren.

4) Die Modalitäten der Anlehensaufnahme und der aus derselben sich ergebenden Verbindlichkeiten müssen so geregelt sein, daß das Maß der den Mitgliedern der Korporation erwachsenden Belastung auf das möglichst geringste reduziert wird; von besonderer Wichtigkeit ist, daß diese Belastung sich zeitlich in einer den Druck für die Beteiligten möglichst herabmindernden Weise verteile. Die Bedingungen der Begebung müssen dergestalt normiert sein, daß die Erlangung des günstigsten nach Lage des Geldmarktes erreichbaren Zinsfußes ermöglicht werde; insbesondere empfehlenswert ist der Vorbehalt eines die Benutzung künftiger günstigerer Zinskonjunkturen offen haltenden Kündigungsrechts.

5) Es muß eine allzulange Ausdehnung des für die Tilgung vorgesehenen Zeitraums vermieden bleiben. Die wirtschaftliche Existenz der kommunalen Korporationen ist im Allgemeinen größeren Wandelungen ausgesetzt, als die des Staats; schon hieraus ergiebt sich, daß der für die Tilgung des Anlehens in Aussicht genommene Zeitraum kürzer als bei Anlehen des Staats bemessen sein muß: die Form von Rentenanlehen ohne regelmäßige Tilgung muß in der kommunalen Finanzwirtschaft ganz ausgeschlossen bleiben. Im Allgemeinen wird eine dreißigjährige Amortisationsperiode schon als eine so lange anzusehen sein, daß über dieselbe, ganz exceptionelle Fälle abgerechnet, nicht hinausgegangen werden sollte.

Die einander scheinbar widerstreitenden Rücksichten zu 4 und 5 zu vereinigen, ist eine Aufgabe, die nur in concreto auf Grund einer die gesamte Finanzlage umfassenden Prüfung mit Erfolg gelöst werden kann.

Dieses zuläßige Maß der Ausdehnung der Tilgungsperiode wurde in zahlreichen derjenigen Fälle, in denen die größeren kommunalen Korporationen Englands erteilte Ermächtigung der Anlehensaufnahme durch Specialgesetz geregelt wurde, weit überschritten: die Amortisationsperiode erstreckte sich hier häufig auf einen Zeitraum bis zu 60, ja früher öfter bis zu 100 und 110 Jahren[127]). In Preußen ist durch Cirkular des Ministers des Innern vom 1. Nov. 1870[128]) für die Genehmigung von Kreisanlehen, deren Begebung durch Ausgabe von Inhaberpapieren stattfindet, als Prinzip aufgestellt, daß die Tilgungsquote, wenn die Kontrahierung des Anlehens zu gemeinnützigen Anlagen erfolgt, mindestens 1, wenn zu gewinntragenden Anlagen, mindestens 1½ Prozent betragen müsse; außerdem muß festgesetzt sein, daß die durch die fortschreitende Tilgung ersparten Zinsen und die Ertragsüberschüsse der betr. Anlagen der Amortisation zuwachsen. Durch Min.-Erlaß vom 21. Februar 1880 sind diese Bestimmungen auch auf die von Stadtgemeinden durch Ausgabe von Inhaberpapieren (Staatsobligationen) kontrahierten Anlehen übertragen worden[129]). Für andere Gemeindeanleihen fehlen solche Normen und

127) Wright und Hobhouse S. 79 ff. und Phillips (Probyn) Local taxation S. 482.

128) Preußisches Min.Blatt für die innere Verwaltung 1880 S. 11.

129) Ebendaselbst S. 79; s. dazu Steffenhagen, Handbuch der städt. Verf. II. S. 196.

bilden Amortisationsquoten von 1 Prozent die Regel, auch noch niedrigere Tilgungsquoten sollen vorkommen. — Daß es in England, Preußen und den meisten deutschen Staaten an einer allgemeinen Regelung sowohl der Maxima der Tilgungszeiträume als der Minima der Tilgungsquoten für die meisten Kategorien der kommunalen Korporationen fehlt, ist wohl ein Uebelstand.

In etwas detaillierterer Weise sind die für die Genehmigung von Gemeindeanlehen durch die Präfekten maßgebenden Gesichtspunkte in Frankreich normiert: das im Anschluß an das Gemeindegesetz vom 5. April 1884 erlassene Ministerialcirkular vom 15. Mai desselben Jahres empfiehlt den Präfekten, von der ihnen in Ansehung der Gemeindedarlehen übertragenen Gewalt mit aller der Vorsicht, welche das wohlverstandene Interesse der Gemeinden erheischt, Gebrauch zu machen. »Il importe«, heißt es daselbst, »que les emprunts communaux n'aient pour objet, que le paiement de dépenses d'une necessité incontestable; qu'ils soient toujours circonscrits dans des limites moderées et proportionnées surtout aux ressonrces disponibles de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux essentiels. Il sera prudent qu'à moins de circonstances exceptionelles le terme d'amortissement des emprunts n'excede pas vingt-cinq ou trente ans[130]). In der bayerischen Gemeindeordnung vom 5. April 1869 heißt es Art. 61: „Die Aufnahme eines Anlehens der Gemeinde kann nur zur Abtragung aufgekündigter Kapitalien oder zur Bestreitung unvermeidlicher oder zum dauernden Vorteile der Gemeinden gereichender Ausgaben stattfinden, wenn die Deckung dieser Ausgaben aus anderen Hilfsquellen der Gemeinde nicht ohne Ueberbürdung der Gemeindeangehörigen geschehen kann.“ Außerdem sind für alle Gemeindeschulden Tilgungspläne, welche auf nachhaltigen Einnahmen für Verzinsung und Tilgung beruhen, vorgeschrieben. Im österreichischen Min.-Erlaß vom 11. Dezember 1850, Anleitung zur Verwaltung des Gemeindeeigentums betreffend, ist gesagt: „So sehr es übrigens die Pflicht des Gemeindeausschusses ist, jede Einschuldung des Gemeindevermögens zu vermeiden, so wird doch die Aufnahme eines Darlehens in manchen Fällen das einzige Mittel sein, wodurch größere gemeinnützige Anstalten am schnellsten und selbst für die Vermögenskräfte der Einzelnen am wenigsten drückend ausgeführt werden können, weil hierdurch auf einmal der entsprechende Fond geschaffen wird und durch entsprechende Stipulationen die Rückzahlung in mehrere Jahre eingeteilt werden kann, wodurch die auf die Gemeindemitglieder aufzuteilenden Umlagen kleiner und daher weniger beschwerlich werden, als wenn die erforderliche Summe auf einmal durch Umlagen aufgebracht werden müßte.“ In Italien hat das neue Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 die Selbstbestimmungsbefugnis der Gemeinden zur Aufnahme von Anlehen durch die Bestimmung eingeschränkt, daß abgesehen von dem Falle der Umwandlung schon vor dem Erlaß des Gesetzes rechtsgültig kontrahierter Schulden Anlehen nur für die Zwecke außerordentlicher Aufgaben und Arbeiten, deren Projekte von der Bauverwaltung genehmigt sein müssen, beschlossen werden dürfen: die aus der Kontrahierung von Anlehen behufs Verzinsung und Tilgung hervorgehende Belastung darf mit der durch alle früheren Anlehensaufnahmen bedingten zusammen ein Fünftel der ordentlichen Jahreseinnahme nicht übersteigen (s. Art. 159, 160 des Gesetzes). Die Gesetzgebung der Schweizer Kantone und der Vereinigten Staaten Nordamerikas hat Kautelen nach der bezüglichen Richtung hin meist nur in sehr unvollkommener Weise ausgebildet[131]).

3) Positive Veranstaltungen zur Sicherung einer den Kreditbedürfnissen der Kommunalkörper sich anpassenden Darlehensgewährung.

§ 112. Solche Veranstaltungen sind erforderlich, da die Einrichtungen der größeren Geldinstitute, welche die Befriedigung der allgemeinen Kreditbedürfnisse sich zur Aufgabe machen, den besonderen Anforderungen des Kommunalkredits oft nur wenig entsprechen; sie sind insbesondere unentbehrlich im Interesse der kleineren kommunalen Korporationen, welche vermöge des beschränkten Umfanges ihrer Finanzwirtschaft und ihrer auf finanzielle Operationen nur wenig berechneten Organisation von dem etwa vorhandenen Kapitalangebot zweckentsprechend Nutzen zu ziehen in der Regel nicht in der Lage sind. In der Hervorrufung solcher Veranstaltungen pflegen private Initiative und Thätigkeit des Staats zusammenzuwirken. In dem Inhalt einer solchen Bethätigung des Staats lassen sich drei Stufen unterscheiden.

1) Der Staat regt Privatinstitute an, sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen zu befassen bezw. er reglementiert ihre desfallsige Thätigkeit oder begünstigt die Gründung besonderer desfallsiger Institute. Die Ausdehnung des Wirkungskreises privater Kreditinstitute auf das Gebiet der Kreditgewährung an kommunale Kor-

130) Bulletin du ministère de l'intérieur. Jahrg. 1884 S. 306.

131) S. betr. Amerika die bei Porter, Census S. 659 ff. zusammengestellten Bestimmungen.

porationen wird regelmäßig nur dann einen besonders großen Umfang erreichen, wenn der Staat einem solchen Bestreben fördernd entgegenkommt. Die Erfolge werden vielfach dadurch bedingt sein, daß die Organe der öffentlichen Verwaltung zur Erteilung der für die Beurteilung der Sicherheit nötigen Auskunft bezw. zur Information der kommunalen Verwaltung über die Details der von den Institutionen ausgehenden Kreditgewährung die Hand bieten, überhaupt kleinen kommunalen Instituten gegenüber sich einer Art von Vermittlung unterziehen, eine Bethätigung, zu welcher jene Organe um so leichter Anlaß und Mittel finden werden, je mehr es sich um Institute handelt, die mit der Verwaltung des Staats in laufender Beziehung stehen und einem Einfluß oder einer Kontrole derselben unterworfen sind.

Solcher Art sind der Crédit foncier in Paris und die Aktiengesellschaft für Boden- und Kommunalkredit in Elsaß-Lothringen, welche in besonders großem Umfange die Gewährung von Kredit an kommunale Korporationen in ihren Geschäftsbetrieb aufgenommen haben. In neuerer Zeit haben auch andere Institute, wie z. B. die Preußische Centralbodenkreditgesellschaft in Berlin und die Rheinische Hypothekenbank in Mannheim, eine für die Zwecke des kommunalen Kredits specialisierte Thätigkeit zu entfalten begonnen.

Die Benützung des Crédit foncier für die Kreditgewährung an Gemeinden, Departements und Syndikate hat ihren Ursprung in der durch Gesetz vom 6. Juli 1860 jenem Institut erteilten Ermächtigung, den genannten Korporationen nach Maßgabe der von denselben erlangten Autorisation auf längere oder kürzere Zeiträume Darlehen zu gewähren und auf den Betrag der in dieser Weise gewährten Anlehenssumme Obligationen auszugeben: die Auszahlung der Darlehen an die betreffenden Korporationen sollte in Baar erfolgen. Die Höhe des Zinsfußes hat je nach dem Wechsel der Lage des Kapitalmarktes geschwankt: er ist zuletzt — s. das Min.-Cirkular vom 4. April 1889 [132]) — für Anlehen von weniger als 100 000 Frs. auf 4,60, für solche von 100 000 bis 499 999 Frs. auf 4,50 und für solche von 500 000 und darüber auf 4,35 Frs. geregelt worden. Diese Zinssätze sind auch auf diejenigen Anlehen für Schulbauten anwendbar, deren Tilgungsquoten nach dem Gesetz vom 20. Juni 1885 anteilig aus Staatszuschüssen zu bestreiten sind. Am 31. Dezember 1889 betrug das Guthaben an unter Pfandbriefausgabe gewährten Kommunalanlehen 1 940 253 726,95 Frs., welcher Summe noch 4 722 721,91 Frs. aus dem Gesellschaftskapital gewährte Darlehen und 1 871 379,99 Frs. verfallene Semestralraten hinzutraten [133]). 1895 betrug das Guthaben an unter Pfandbriefausgabe gewährten Kommunalanlagen 4 035 282 665 Frs. Der beim Boden- und Kommunalkredit in Elsaß-Lothringen an Kommunalbehörden ausstehende Betrag bezifferte sich am 31. Dezember 1896 auf 12 593 248,52 Mark. Die Preußische Centralbodenkreditgesellschaft, die, soweit bekannt, ihre Thätigkeit im Anfange vorzugsweise landwirtschaftlichen Meliorationsgenossenschaften zugewendet, hatte bis 31. Dezember 1896 an kommunale Korporationen 51 719 919,92 bis August 1897 53 152 845,13 Mark ausgeliehen, wovon 18 624 606,70 M. noch ausstanden. Der von der Rheinischen Hypothekenbank Kreisverbänden und Gemeinden dargeliehene Betrag belief sich bis zum 31. Dezember 1889 auf 1 462 748,37 M., bis zum 31. Dezember 1896 auf 4 251 506 M. Beide letztgenannten Institute haben auf diese Anlehen besondere Kommunalpfandbriefe ausgegeben.

2) Der Staat schafft öffentliche Kreditinstitute, welche sich mit der Kreditgewährung an kommunale Korporationen befassen oder er gibt bestehenden derartigen Instituten die entsprechende Richtung. Der Fall der Schaffung eines öffentlichen Instituts lediglich für den Zweck der Gewährung von Anleihen an kommunale Korporationen liegt in Belgien vor, wo in der Form einer société anonyme das seinem gesamten Wirkungsbereich nach öffentliche Institut des Crédit communal lediglich zum Behuf der Kreditgewährung an Gemeinden und Provinzen ins Leben gerufen wurde.

Von öffentlichen Instituten, welche wiewohl ihrer Grundlage nach anderen Aufgaben dienend doch für den Zweck der Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht worden sind, verdienen, abgesehen von der Hypothekarkasse des Kantons Bern, vor Allem die französische caisse des depots et consignations, die italienische cassa dei depositi e dei prestiti und der deutsche Reichsinvalidenfonds als Anstalten Erwähnung, welche es auf diesem Gebiet zu einer besonders umfangreichen desfallsigen Wirksamkeit gebracht haben.

Die Errichtung des Crédit communal in Belgien schließt sich an die daselbst durch Gesetz vom 18. Juli 1860 ausgesprochene Aufhebung des Oktrois an. Mit der Gründung des Instituts wurde vorzugsweise der Zweck verfolgt, die vom Ertrage der zum Ersatze des Oktrois eingeführten bezw. anteilig überwiesenen Dotationssteuern auf die Gemeinden entfallenden Anteile im Wege der Kreditgewährung schon im Voraus für die Befriedigung von einen größeren Kapital-

---

132) Bull. du min. de l'int. 1889 S. 118. 133) Compte rendu 1895 S. 19.

aufwand erheischenden kommunalen Bedürfnissen (Schul-, Wegebauten ꝛc.) nutzbar zu machen. Eine gleiche Stellung hat die Verwaltung der Anstalt im Einklange mit der Staatsregierung dem durch das Gesetz vom 19. August 1889 geschaffenen zweiten Kommunalfonds gegenüber eingenommen, dessen Gründung zu einer entsprechenden Erweiterung der Operationen und zu einem Anschluß der Grundsätze an die neue Einrichtung geführt hat; siehe das (ungedruckte) Min.-Cirk. vom 18. November 1889 Nr. 44965. Die Anlehensbedingungen sind zuletzt durch Min.-Cirkular vom 23. Juli 1886 Nr. 40784 dahin geregelt worden, daß die Tilgungsperiode entweder eine 66- oder eine 33jährige ist: in beiden Fällen erfolgt die Rückzahlung durch zugleich Verzinsung und Tilgung in sich begreifende Jahresraten, deren Satz für ersteren Fall auf 4, für letzteren auf 5½ Prozent festgesetzt ist. Der Betrag der ausstehenden Annuitäten ist im Verwaltungsbericht für 1896 auf 344 391 227 Frs. 92 Cts. angegeben worden[134].

Die durch Gesetz vom 18. Juli 1885 gegründete Hypothekarkasse im Kanton Bern ist ein Staatsinstitut; die Ausdehnung ihres Wirkungskreises auf Gewährung von Darlehen an Gemeinden beruht auf einem Großratsbeschluß vom 3. März 1885. Am 31. Dezember 1887 belief sich nach dem Verwaltungsbericht für das gedachte Jahr der Betrag der ausstehenden Gemeindedarlehen auf 832558,50, am 31. Dezember 1896 auf 3499371,50 Frs. Die französische caisse des dépots et consignations, ihrer ursprünglichen Anlage nach eine Kasse für die Annahme gerichtlicher Depositen, ist aber auch mit der Verwaltung der Sparkassenfonds und disponiblen Staatsfonds, namentlich der bei der Staatsschatzverwaltung zu hinterlegenden verfügbaren Fonds der Gemeinden und Anstalten betraut; aus ihnen gewährt sie den Gemeinden Darlehen, bezüglich deren die Tilgungsfrist nicht über 20 Jahre, bezw. wenn die Rückzahlung nicht in gleichen jährlichen oder halbjährlichen Raten stattfindet, nicht über 12 Jahre betragen darf. Der Zinsfuß ist durch ein Min.-Cirk. vom 12. März 1889[135] für Anlehen mit einer Tilgungsfrist von längstens 9 Jahren auf 4, für solche mit längerer Rückzahlungsfrist auf 4,25 Prozent geregelt worden. Im Wesentlichen eine Nachbildung der eben genannten Kasse ist die italienische cassa dei depositi e dei prestiti; dieselbe ist aus der durch Gesetz vom 11. August 1870 (alleg. D) vollzogenen Centralisierung der durch das Gesetz vom 17. Mai 1863 begründeten regionalen Depositen- und Darlehenskassen hervorgegangen und durch das Gesetz vom 27. Mai 1875 mit der Postsparkasse in Verbindung gebracht worden; dieselbe macht die ihr zufließenden Einlagen in erster Linie durch Bewilligung von Anlehen an Provinzen und Gemeinden nutzbar; der Zinsfuß wird, abgesehen von den Fällen, in welchen die gesetzlichen Voraussetzungen exceptioneller Herabsetzung desselben vorliegen, jährlich im Voraus generell festgesetzt. Der Wirkungskreis der Kasse umfaßt (s. unten Nr. 3) auch die innerhalb der Specialzweige der Kommunalverwaltung (Schulen, Wege ꝛc.) zu gewährenden Vorschüsse. Der deutsche Reichsinvalidenfonds, bei welchem die vom Deutschen Reich zur Sicherstellung der Invalidenversorgung überwiesenen Fonds verwaltet werden, hat einen großen Teil der bezüglichen Gelder zur Kreditgewährung an kommunale Korporationen nutzbar gemacht. Die auf diese Weise zum Teil zu 4, zum Teil zu 4½ Prozent — die angeregte Reduktion des letztgedachten Zinssatzes auf 4 in Ansehung früher kontrahierter Anleihen wurde vom Reichstag in der Session 1884/85 zurückgewiesen — ausgeliehenen Summen erreichten im April 1896, soweit sie noch ausstanden, den Betrag von 104831000 Mark[136].

3) Der Staat beschafft selbst die zur Kreditgewährung an die kommunalen Korporationen erforderlichen Fonds und tritt in die Stelle des Darlehensvermittlers bezw. des Darlehensgebers, was in doppelter Form geschehen kann. Entweder handelt es bei den bezüglichen Staatsinstitutionen um Erfüllung des Kreditbedürfnisses jener Korporationen im Allgemeinen oder um die Gewährung der Mittel für die erfolgreiche Förderung einzelner und zwar namentlich solcher Verwaltungsaufgaben, bei denen das allgemeine Staatsinteresse beteiligt ist; in letzterem Falle pflegt die Darlehensgewährung zu dem Verfahren des Staats bezüglich der Gewährung von Subventionen für die in Rede stehenden Zwecke in enger Wechselbeziehung zu stehen. Jenes System ist vorzugsweise in England, dieses in Frankreich ausgebildet worden. Die Wirksamkeit der für einzelne Verwaltungszweige ausgebildeten Subventionierung durch den Staat oder größere Verbände läßt sich durch das letztere System beträchtlich verstärken, dessen Weiterentwickelung in der Zukunft durch die dem Subventionsprinzip zu Teil werdende Ausbildung wesentlich bedingt ist.

Die Vermittelung der Kreditgewährung an kommunale Korporationen durch den Staat ist in England durch die Gesetze von 1875 38 und 39 Vict. c. 89 und 1879 42 und 43 Vict. c. 77 geregelt worden. Die public works loan commissioners sind demnach für eine Anzahl bestimmt

134) Siehe Näheres bei v. Reitzenstein, in J. f. G.V. 1887 S. 169 ff.

135) Bull. du ministère de l'intér. 1889 S. 104.

136) Verhandl. des Reichstags, IV. Session 1895/97. Dritter Anlageband Aktenstück Nr. 450 S. 2225.

benannter, einen großen Teil der mit Kapitalaufwendungen verbundenen Aufgaben der kommunalen Verwaltung umfassender Zwecke berechtigt, aus einem jährlich im Voraus vom Parlament zu bewilligenden Kredit den kommunalen Korporationen unter zum Teil durch die Specialgesetzgebung näher präzisierten Voraussetzungen Anlehen zu gewähren. Die Mittel wurden bis in die neueste Zeit, soweit sie nicht aus Ueberschüssen der Staatsfinanzverwaltung entnommen werden konnten, fast ausschließlich durch Ausgabe von Schatzbons aufgebracht, deren Verkauf zu einem Zinsfuß von 2¹/₇ bis 2¹/₄ Prozent gegen den den Korporationen auferlegten Zinsfuß von 3¹/₂ Prozent einen nicht unbeträchtlichen Gewinn für den Staatsschatz abwarf. Allerdings ergab sich für letzteren, da die Darlehen meist für einen längeren Zeitraum bewilligt wurden, aus diesem Verfahren die Gefahr erheblicher Verluste, da die Möglichkeit einer bei ungünstiger Lage des Geldmarktes sich geltend machenden Steigerung des Zinsfußes für die Schatzbons über den den Darlehensnehmern gewährten Zinsfuß hinaus vorlag. Das Gesetz von 1879 hat daher die comissioners mit der Befugnis ausgerüstet, die Zinsen der bewilligten Anlehen in allen Fällen dergestalt zu erhöhen, daß ein Verlust für den Staat in jedem Falle vermieden wird. Was die sonstigen Modalitäten anlangt, so darf für den einzelnen Darlehensnehmer der Betrag von 100000 Pfd. Sterl. im Jahr nicht überschritten werden; da ferner der vom Parlament zu bewilligende Kredit während der Finanzperiode einer Aenderung nicht unterliegt, so müssen die Anträge auf Gewährung solcher Anlehen von den kommunalen Korporationen bis zum Schluß desjenigen Kalenderjahres gestellt werden, welches dem Jahre, in dem die Finanzperiode beginnt, vorhergeht. Die seit dem Jahr 1817 bis zum 31. März 1883 durch den Staat gewährten Anlehen betrugen 50¹/₂ Mill. Pfd. St., wovon etwa 22 Mill. zurückgezahlt waren und 28 Mill. noch ausstanden; hiezu kamen weitere 3 Mill., welche in bereits vollständig geschlossenen Rechnungen nachgewiesen wurden; von letzteren war 1610000 £ erlassen worden[137].

Von den Institutionen Frankreichs — schon die vorher geschilderte Wirksamkeit der caisse des dépots et consignations nähert sich, zumal der Gewinn dieser Kasse dem Staate zufließt, der direkten Kreditgewährung des Staats an die Gemeinden — gehören vor Allem die durch das Gesetz vom 11. Juli 1868 geschaffene Kasse der Vizinalwege und die im Jahr 1878 gegründete Schulbaukasse hieher. Die erstere Kasse bezweckt die Förderung des Ausbaues der Vizinalwege durch Gewährung von Darlehen an Gemeinden bezw. unter gewissen Bedingungen auch an Departements für diesen Zweck; der Gesamtbetrag sollte 200 Mill. Fr. nicht überschreiten, ein Betrag, der durch das Gesetz vom 10. April 1879 um fernere in zwölf Jahresraten successive zu realisierende 300 Mill.[138]) erweitert wurde. Darlehen werden gegen die Verpflichtung zur Entrichtung von dreißig je auf 4 Prozent der Anlehenssumme bemessene, die Amortisationsrate einschließende Jahreszinsraten gewährt, mit deren Entrichtung die Verpflichtung der Darlehensnehmer ihre Erledigung erhielt. Die erforderlichen Mittel werden von der caisse des dépots et consignations beschafft und den bei dieser verwalteten Beständen der Gemeinden und öffentlichen Anstalten entnommen; im Bedarfsfalle kann die Kasse zur Emission von in ca. 30 Jahren amortisierbaren zinsbaren Schuldtiteln ermächtigt werden. Nebenher ging die Bewilligung von Subventionen für denselben Zweck. Mit der Verwaltung der hiezu durch das Gesetz vom 11. Juli 1868 und spätere Gesetze überwiesenen Dotationssummen ist die Kasse der Vizinalwege ebenfalls betraut. Aehnliches gilt von der durch das Gesetz vom 1. Juni 1878 gegründeten und durch das Gesetz vom 3. Juli 1880 zur caisse des licées, collèges et écoles primaires erweiterten Schulbaukasse. Ihr Wirkungskreis umfaßt ebenfalls die Realisierung der für den gedachten Zweck vom Staat zu Subventionen überwiesenen Beträge und die Anweisung der aus den desfalls eröffneten besonderen Krediten zu leistenden Vorschüsse. Diese Kredite waren für die Vorschüsse zur Erbauung von Elementarschulen durch das Gesetz vom 1. Juni 1878 auf 60 Mill., für die Vorschüsse zur baulichen Instandsetzung und Ausstattung von Lyceen und Kommunalgymnasien (collèges) durch das Gesetz vom 3. Juli 1880 auf 50400000 Frs. bezw. 15 Mill. Frs. bemessen worden. Auch die Anweisung dieser Vorschüsse schließt sich eng an die Bewilligung der Subventionen aus den durch dieselben Gesetze bewilligten Krediten an. Die Vorschüsse werden auf einen Zeitraum von längstens 30 Jahren bewilligt, indem die Verpflichtung der Darlehensnehmer mit der Entrichtung von 60 halbjährigen, Zinsen und Amortisationsbetrag in sich begreifenden Raten von 2 Prozent zur Erledigung gelangt; es können jedoch auch auf Verlangen der Gemeinden kürzere Tilgungsfristen vereinbart werden; in diesem Falle wird der Jahresbetrag so berechnet, daß durch denselben außer dem Amortisationserfordernis eine Verzinsung von 1¹/₄ Prozent sichergestellt wird. Dies ist der Zinsfuß, zu dem der Staatsschatz die erforderlichen Fonds vorstreckt, die jedoch im Bedarfsfalle auch durch Ausgabe von Schuldtiteln beschafft werden können[139]).

---

137) Siehe Wright und Hobhouse, a. a. O. S. 69 ff., de Foville, a. a. O. S. 80 ff. Nach Phillips, a. a. O. S. 484 ist auf Grund der Ermächtigung des Gesetzes von 1879 der Zinsfuß von der treasury dergestalt festgesetzt worden, daß er bei innerhalb 20 Jahren rückzahlbaren Anlehen 3¹/₂, bei zwischen 20 und 30 rückzahlbaren 3³/₄, bei zwischen 30 und 40 rückzahlbaren 4, bei in noch längerer Frist rückzahlbaren 4¹/₄ Proz. betrug.

138) wovon 40 Mill. für Algerien.

139) S. Ges. vom 3. Juli 1880 Art. 13. Die neuesten in die Oeffentlichkeit gelangten Notizen — vgl. Revue générale d'administration Jahrg. 1888 Bd. 1. S. 372 — geben über die Lage der Darlehnsoperationen keine Auskunft.

In Italien werden, wie erwähnt, auch die für Specialzwecke den Gemeinden zu gewährenden Vorschüsse durch die cassa dei depositi (s. oben bei 2) realisiert, welche insbesondere durch das Gesetz vom 18. Juli 1878 ermächtigt worden war, während eines Zeitraumes von 10 Jahren den Gemeinden zur Herstellung der Gebäude für den obligatorischen Volksunterricht Vorschüsse zu bewilligen, die von den Gemeinden in gleichen, Tilgung und Verzinsung in sich begreifenden, nicht über eine Periode von 30 Jahren hinaus sich erstreckenden Jahresraten zurückzuerstatten waren; der Zinsfuß konnte für derartige Darlehen unter den für die Darlehensoperationen des Jahres festgesetzten herab bis auf 2 Prozent ermäßigt werden, doch durfte der hieraus erwachsende Ausfall, für den aufzukommen eine Last des Staates sein sollte, im Jahre die Summe von 50000 Lire nicht überschreiten; durch das spätere Gesetz vom 8. Juli 1888, welches die Ermächtigung für einen weiteren zehnjährigen Zeitraum wiederholt und hierbei die Grenze für die Herabsetzung des Zinsfußes bei größeren Darlehen auf 2½ bezw. 3 Prozent eingeschränkt hat, ist jene Summe auf 80000 Lire erhöht worden; auch können Gemeinden und Provinzen für den Zwecken des mittleren Unterrichts dienenden Bauten derartige Vorschüsse gewährt werden. In ähnlicher Weise ist die Kasse zur Gewährung von Anlehen an Bewässerungsgenossenschaften (Gesetz vom 28. Februar 1886) sowie zu ermäßigtem Zinsfuß an Gemeinden behufs Ausführung der im Gesundheitsinteresse erforderlichen öffentlichen Arbeiten (Gesetz vom 14. Juli 1887) und ferner zu zahlreichen anderen Specialzwecken zuständig.

VI. Die Formen der kommunalen Finanzverwaltung.

Leroy-Beaulieu, L'administration locale, 2me partie chap. III. Wright und Hobhouse, Local government. chap. XV. Faucher, Staats- und Kommunalbudget, in V. f. V. Bd. II. S. 184 ff. F. F. Mayer, Die Gemeindewirtschaft, Tl. III u. IV. Einiges bei G. Herrfurth, Das gesamte preußische Etats-, Kassen- und Rechnungswesen und die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten. 1881 und v. Reitzenstein im W. d. V. s. v. Gemeindehaushalt.

§ 113. Es ist zu unterscheiden zwischen den Formen, in denen der allgemeine Gang der Finanzverwaltung sich bewegt und denen, welche für die Handhabung der einzelnen Zweige dieser Verwaltung gelten; die letzteren werden, nachdem einzelner derselben bereits im Vorstehenden Erwähnung geschehen, hier unberücksichtigt zu bleiben haben. Die Regelung des allgemeinen Ganges der Finanzwirtschaft gliedert sich in die Momente der Budgetfeststellung, der Kassenführung und der Rechnungslegung. Auch in der besonderen Gestaltung, welche diese Formen im kommunalen Finanzwesen erhalten haben, kommt es zum Ausdruck, daß die bezügliche Finanzwirtschaft keine ganz unabhängige ist: nach der einen Seite hin ist dieselbe wie das Obige gezeigt hat, mannigfachen aus dem Staatsinteresse sich ergebenden Beschränkungen unterworfen, nach der anderen ist sie in zahlreichen Beziehungen auf das helfende oder ausgleichende Eintreten der Finanzwirtschaft des Staats angewiesen. Der Einfluß, welchen die positiven Gesetzgebungen dem Staat in Bezug auf die Regelung des Ganges der Finanzverwaltung und ihrer oben bezeichneten Stufen einräumen, erscheint durch jene Abhängigkeit wesentlich bedingt.

1. Das Budget.

1. Entwickelung eines kommunalen Budgetwesens.

§ 144. Obwohl nach der gegenwärtigen Lage der Bearbeitung dieser Materien die geschichtlichen Anfänge des kommunalen Budgetwesens noch in Dunkel gehüllt sind, so ist doch so viel sicher, daß für die Ausbildung desselben zu seiner gegenwärtigen Gestalt die Budgeteinrichtungen des Staats von vorbildlicher Bedeutung gewesen sind; was vorher vorhanden war, wird über Zusammenstellungen bloß informatorischer Natur kaum hinausgegangen sein. Je mehr in der Organisation der Gemeinden das Schema der staatlichen Gewalteinteilung maßgebenden Einfluß erhielt, desto mehr trat auch beim Budget der Kommunalkörper der Charakter einer Richtschnur für die Verwaltung und eines Vollmachtsauftrages für deren Organe in den Vordergrund. Im Uebrigen ist das Maß der Ausbildung, welche das kommunale Budgetwesen in den einzelnen Staaten erlangt hat, ein sehr ungleiches geblieben. Vor allem ist für den Grund der formellen Durchbildung, wel-

chen jene Einrichtungen erreicht und der Gleichförmigkeit der Gestaltung, zu welcher sie sich entwickelt haben, die Ausdehnung bestimmend gewesen, welche die materielle Beteiligung des Staats an den Lasten der kommunalen Verwaltung erhalten hat. Je mehr eine solche Beteiligung sich ausgebildet hat, desto mehr ist in der Regel Anlaß vorhanden gewesen, die Einrichtung des kommunalen Budgets durch allgemeine gesetzliche Normen zu regeln.

Dem entspricht es, daß das höchste Maß gleichartiger formeller Durchbildung jener Budgeteinrichtungen in Frankreich, Belgien und denjenigen deutschen Staaten besteht, in denen die geregelte materielle Beteiligung des Staats die verhältnismäßig größten Dimensionen erlangt hat: auch in Italien ist die Form des Gemeinde- und Provinzialbudgets in gleichförmiger Weise geregelt worden. Zurückgeblieben ist im Gegensatze hiezu die Entwickelung der bezüglichen Einrichtungen in England, wo ein durch die finanzielle Konkurrenz des Staats gegebener praktischer Anlaß fehlte: auch die außerordentliche Specialisierung der kommunalen Organisation hat hier die Bedeutung des Budgetwesens für die Erkenntnis der in der Finanzwirtschaft einander gegenüberstehenden Anforderungen und Kräfte beträchtlich vermindert; dasselbe gilt in noch höherem Maße von Amerika. Eine ungleiche ist auch die Entwickelung des Budgetwesens im größten Teil Preußens und in Sachsen gewesen: das sehr beschränkte Maß der Leistungsfähigkeit, welches die Finanzwirtschaft zahlreicher ländlicher Gemeinden in sich schließt, der Umfang, den die Naturalwirtschaft oft noch behauptet und der auf der Beibehaltung der selbständigen Gutsbezirke beruhende unfertige Zustand der ländlichen Gemeindeverfassung bilden hier die Momente, auf welche jene Ungleichheit wesentlich zurückzuführen ist.

In England bestehen die Voranschläge der kommunalen Verwaltungen regelmäßig nur in den Schätzungen des Steuerbedarfs, wie sie für die inkorporierten Städte die Gemeinderäte, für die unions die boards of guardians, für die Grafschaften die an die Stelle der Friedensrichter getretenen county-councils auf Grund der Rechnungsergebnisse der ablaufenden Finanzperiode (häufig viertel- oder halbjährlich) zum Behuf der Steuerausschreibung in der folgenden vornehmen[140]. — Im Gegensatz hierzu ist in Frankreich das Budgetwesen ebenso der Gemeinden wie der Departements in sehr detaillierter Weise allgemein geregelt. Die Feststellung erfolgt durch Beschlußfassung des Gemeinderats bezw., was das Departement anlangt, des Generalrats. Beide Beschlußfassungen unterliegen der Genehmigung der Staatsorgane; loi sur l'organisation municipale vom 5. April 1884 Art. 145 f., loi relative au conseils généraux vom 10. August 1871 Art. 37 ff. — Auch die belgische Gesetzgebung enthält in ihrer Klassifikation der Einnahmen und Ausgaben gewisse Normen, welche für die Form und Gruppierung der Budgets maßgebend sind. Die Regelung durch allgemeine Normen ist hier jedoch eine weit weniger detaillierte als in Frankreich. Die Beschlußfassung über die Budgets steht dem Gemeinderate bezw. dem Provinzialrate zu, die definitive Feststellung erfolgt durch die permanente Provinzialdeputation bezw. den König, loi communale vom 30. März 1836 Art. 140, 141, loi prov. vom 30. April 1836 Art. 86, 87. — Aehnliche Bestimmungen gelten in Holland: die Form der Gemeindebudgets wird hier durch ein vom König zu genehmigendes Reglement der Provinzialdeputation festgestellt: die Genehmigung der von dem Gemeinderate von den einzelnen Fällen aufgestellten Budgets steht der Provinzialdeputation vorbehaltlich des Rechts der Berufung an den König zu. Die Budgets der Provinzen sind vom König zu genehmigen; Gemeindegesetz Art. 203 ff., Provinzialgesetz Art. 103 ff. — In Italien, woselbst bereits durch kgl. Verordnung vom 19. August 1865 (Nr. 35) bezw. Min.-Instr. vom 21. Juni 1865 (Nr. 325) für das Budget der Gemeinden und Provinzen ein gleichförmiges Schema vorgeschrieben und weiter das Rechnungswesen der Gemeinden durch Min.-Verordnung vom 20. Januar 1875, der Provinzen durch Min.-Verordnung vom 5. Juli 1881 einheitlich geregelt worden war, ist neuerdings durch kgl. Verordnung vom 6. Juli 1890, in Wirkung tretend mit dem 1. Juni 1892, das Rechnungswesen der Provinzen und Gemeinden mit dem des Staats in Uebereinstimmung gebracht und hiebei ein neues Schema für die Budgets vorgeschrieben worden. — In einem Teil der deutschen Staaten, es gilt dies vorzugsweise von Norddeutschland, hat die Gesetzgebung sich der kommunalen Budgets nur wenig angenommen; die Bestimmungen beschränken meist sich darauf, die Zuständigkeitsverhältnisse für die Feststellung des Budgets (Haushaltsetats) zu regeln. So ist die Aufstellung eines förmlichen Haushaltsetats in den östlichen Provinzen Preußens, in Hannover und Schleswig-Holstein nur für die Städte und die Kommunalverbände höherer Ordnung, nicht dagegen auch für die Landgemeinden allgemeines Erfordernis, ebensowenig ist im Königreich Sachsen die Budgetaufstellung für die Landgemeinden

140) Vgl. Wright und Hobhouse, a. a. O. S. 65. Leroy-Beaulieu, a. a. O. S. 382 ff.

obligatorisch[141]). In den westlichen Provinzen Preußens, in Bayern und den andern süddeutschen Staaten ist die Aufstellung eines Haushaltsetats für alle Gemeinden obligatorisch, doch befassen sich meist auch hier die gesetzlichen Bestimmungen mit dem Detail der Einrichtung nur wenig. Das hohe Maß der Durchbildung, das in ganz Deutschland das Budgetwesen der Städte, zumal der größeren, und der Kommunalverbände höherer Ordnung erlangt hat, läßt sich demnach in der Hauptsache als ein aus der Entwickelung der administrativen Praxis jener Selbstverwaltungskörper hervorgegangenes Ergebnis bezeichnen. — Nahezu ein Gleiches gilt von Oesterreich. Wie für die Kronländer ist für die Bezirke und Ortsgemeinden die Aufstellung eines Voranschlags (Präliminares) allgemein vorgeschrieben, wenn auch die für die Voranschläge der letzteren Klasse der Kommunalkörper vorgezeichneten Direktiven noch primitiven Inhalts sind und das Schema wohl der damaligen Lage der Verhältnisse in den meisten Kronländern entsprechend ein sehr einfaches ist[142]). — Die Schweizer Kantone überlassen entweder die Regelung des Budgets der Autonomie der Gemeinden oder sie nehmen ein Prüfungs- und Bestätigungsrecht der Aufsichtsorgane in Anspruch: ersteres gilt von Zürich, letzteres von Aargau (s. Züricher Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875 Art. 130 ff.; Aargauer Verordn. vom 12. Dezember 1887 § 41).

2. Die Prinzipien der Gliederung des Budgets.

§ 115. **Verhältnis des Budgets zu den Finanzperioden und zu dem Finanzwesen der einzelnen Verwaltungsaufgaben.** Wie vorbemerkt hat das Budget die Bedeutung teils einer informatorischen Zusammenstellung, teils einer die Form der Finanzverwaltung regelnden und namentlich für die Kassen- und Rechnungsführung maßgebenden Vorschrift, teils eines die Legitimation der Verwaltungsorgane begründenden und präzisierenden Vollmachtsauftrages; nach allen diesen Seiten seiner Wirksamkeit erfüllt es den Zweck, einen geordneten Gang der Finanzverwaltung zu sichern und vor Allem die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Bedarf und Deckungsmitteln evident zu erhalten. Die besondere Art, in der letzterer Zweck mittelst des Budgets erstrebt wird, wird indessen wesentlich durch zwei Umstände bestimmt: einmal dadurch, daß die Erhaltung des Gleichgewichts in der Finanzwirtschaft der Kommunalkörper nicht bloß für einzelne bestimmte Zeiträume, sondern fortlaufend vorhanden sein muß, während die Regelung der Finanzwirtschaft, wie sie im Budget erfolgt, naturgemäß nur einen beschränkten, in seinen Ergebnissen im Voraus mit einiger Zuverlässigkeit übersehbaren Zeitraum umfassen kann; sodann dadurch, daß wenn es auch in erster Linie auf die Erhaltung des Gleichgewichts innerhalb der Finanzwirtschaft als eines Ganzen ankommt, doch auch das Verhältnis, in welchem innerhalb der einzelnen, in jener Finanzwirtschaft enthaltenen Verwaltungsthätigkeiten oder Verwaltungszweigen Bedarf und Deckungsmittel einander gegenüberstehen, von Interesse ist.

Die Bedeutung, welche den einzelnen finanzwirtschaftlichen Thatsachen und Vorgängen für das Budget zukommt, bestimmt sich daher sehr wesentlich nach der Beziehung, in der dieselben einerseits zu dem Zeitraume, auf welchen sich die durch das Budget der Finanzwirtschaft gegebene Regelung erstreckt, zweitens aber zu den einzelnen Verwaltungsaufgaben und den aus der Verfolgung derselben sich ergebenden finanziellen Resultaten stehen; beide Beziehungen, die zur Budgetperiode und die zu den Verwaltungsaufgaben, müssen daher für die Gruppierung des Stoffes im kommunalen Budget maßgebend sein. Die Motive, welche sich aus demselben für die Gliederung des Budgets ergeben, mögen hier unter der Bezeichnung des Prinzips der zeitlichen und der sachlichen Specialisierung zusammengefaßt bezw. einander entgegengesetzt werden.

§ 116. **Prinzip der zeitlichen Specialisierung.** Abgesehen von den primitiven Einrichtungen Englands, nach denen, wie vorbemerkt, die die Stelle eines Voran-

141) Siehe v. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach preußischem Recht S. 223 und v. Reitzenstein in W. d. V. s. v. Gemeindehaushalt.

142) Siehe Gem.Ordnungen in der Zusammenstellung der Manz'schen Ges. Ausg. Bd. IX (1882) S. 49 und Cirk.Erlaß v. 11. Dez. 1850 S. 25 ff., das. S. 245.

schlags vertretende Schätzung des Steuerbedarfs in einem Teil der kommunalen Verwaltungen für viertel- oder halbjährliche Zeitperioden erfolgt, ist die Bemessung des kommunalen Budgets auf den Zeitraum eines Jahres überall und zwar meist in der Weise Regel, daß, soweit das den Einrichtungen des Staatsfinanzwesens zu Grunde gelegte Rechnungsjahr vom Kalenderjahr abweicht, jenes Rechnungsjahr auch für das Finanzwesen der kommunalen Korporationen maßgebend ist. In der Zweckbestimmung des Budgets, das die Regelung der Finanzwirtschaft in ihrer Begrenzung auf das Budgetjahr zur Darstellung bringen soll, ist es nun zunächst begründet, daß diejenigen Finanzoperationen, welche bereits ein Glied in der Finanzwirtschaft einer früheren Budgetperiode gebildet haben und nur vermöge ihrer durch die Umstände verzögerten Ausführung oder Abwickelung in die laufende Budgetperiode hineinreichen, von der Aufnahme in das Budget auszuschließen sind. Wo gleichwohl nach Lage der positiven Vorschriften zur Herstellung der für die Fortführung der Operationen nötigen Legitimation der Verwaltungsorgane die Uebernahme in das Budget erforderlich ist, da ist es rationell, die Uebernahme wenigstens in einer Weise stattfinden zu lassen, welche die Eigenschaft der bezüglichen Operationen als Glieder der Finanzwirtschaft einer früheren Budgetperiode kenntlich erhält; es müssen die betreffenden Positionen unter ausdrücklicher Bezeichnung als Einnahme- oder Ausgabereste übertragen werden. Dem Bereiche der Budgetaufstellung in ihrer eigentlichen Bedeutung fremd ist die vielfach übliche Aufnahme einer Angabe des Bestandes als Ergebnisses der früheren Finanzverwaltung, die nur von informatorischer Bedeutung ist.

Indessen auch diejenigen Einnahme- und Ausgabepositionen, welche der Natur der Sache und der obwaltenden Absicht nach in der laufenden Budgetperiode zur Ausführung kommen sollen, scheiden sich doch nach der verschiedenen Beziehung, in der sie zu dieser Periode stehen: entweder handelt es sich um solche Positionen, welche als integrierende Bestandteile der sich mit jeder Finanzperiode — in ähnlicher Weise wie das umlaufende Kapital sich periodisch reproduziert — erneuernden Finanzwirtschaft und in diesem Sinne als das mehr oder weniger ständige Element des Budgets anzusehen sind oder um solche, welche zwar in der in Rede stehenden Budgetperiode in die Erscheinung treten, zu jenem sich mit jeder Finanzperiode erneuernden Element der Finanzwirtschaft aber in keiner notwendigen Beziehung stehen und daher meist entweder überhaupt nicht oder erst in größeren, oft eine Reihe von Finanzjahren umfassenden Perioden sich wiederholen. Es beruht hierauf die Trennung zwischen einem ordentlichen und außerordentlichen Budget bezw. zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, wie sie, immer einen gewissen Umfang der Finanzwirtschaft vorausgesetzt, ein Erfordernis jedes entwickelten Budgetwesens bildet. Während die Ausgaben des ordentlichen Budgets regelmäßig in den Einnahmen dieses Budgets ihre volle Deckung finden müssen, kann je nach der besonderen Natur der außerordentlichen Ausgaben deren Deckung auch in einzelnen sich hierzu eignenden Arten außerordentlicher Einnahmen gesucht werden.

Mit dem zurückgebliebenen Zustand des kommunalen Budgetwesens in England hängt es zusammen, daß hier eine Sonderung der Budgetpositionen nach jenem Prinzip nicht zur Ausführung gekommen ist. Aber die Staaten, in denen ein durchgebildetes Budgetwesen der Kommunalkörper besteht, weisen doch in der jener Scheidung gegebenen Ausführung große Verschiedenheiten auf. — Am einheitlichsten ist dieselbe in Frankreich geregelt. In dem neuesten die bezügliche Materie regelnden Gesetz werden als Ausgaben des ordentlichen Budgets die im kommunalen Interesse geleisteten jährlichen und dauernden Ausgaben (les dépenses annuelles et permanentes d'utilité publique) bezeichnet: Ausgaben des außerordentlichen Budgets sind im Gegensatz diejenigen zufälligen oder zeitweisen Ausgaben (les dépenses accidentelles ou temporaires), welche auf die ausdrücklich als außerordentliche bezeichneten Einnahmen oder auf Ueberschüsse der ordentlichen Einnahmen angewiesen sind. Für die ordentlichen Einnahmen besteht dagegen eine positive nicht durchgängig auch für die Einteilung der Ausgaben maßgebende Klassifikation; insbesondere sind die Erträge bestimmter Steuerzuschläge bezw. Oktrois den ordentlichen, andere den außerordentlichen Einnahmen beigezählt, obgleich auch die Erhebung der letzteren häufig thatsächlich eine dauernde ist; namentlich werden zu den außerordentlichen Einnahmen die

Erträge der ausdrücklich zur Leistung außerordentlicher Ausgaben und zur Rückzahlung von Anlehen bewilligten Oktrois gerechnet. Thatsächlich ruht hienach ein großer Teil der außerordentlichen Ausgabebudgets auf Einnahmen, welche dauernd erhoben werden (Loi sur l'organisation municipale vom 5. April 1884 Art. 133—135, Min.-Instr. vom 15. Mai desselben Jahres zu den bezüglichen Artikeln). Das frühere Gesetz vom 10. August 1871 über die Generalräte der Departements, das für das Departementsbudget noch heute bestimmend ist, hatte für die Scheidung der ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben allgemeine Kriterien nicht aufgestellt, sondern statt dessen wie für die Einnahmen eine Klassifikation der ordentlichen Ausgaben gegeben: alle in dieselbe nicht aufgenommenen Ausgaben sind außerordentliche. Siehe Art. 58 ff. des Gesetzes. — Auch für die Gemeinde- und Provinzialbudgets Italiens ist die Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben maßgebend, doch ist diese Einteilung bei den Ausgaben der in obligatorische und fakultative untergeordnet (Kgl. Verordn. vom 6. Juli 1890 Art. 22, 23). — Was Deutschland anlangt, so ist eine Scheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in den Budgets der umfangreicheren Kommunalverwaltungen ebenfalls üblich, doch ist es in der Art der Abgrenzung bisher kaum in irgend einem Staate zu einer Uebereinstimmung gekommen, es ist vielmehr die Aufstellung von Kriterien für diese Abgrenzung im Allgemeinen Sache der autonomen Regelung der Selbstverwaltungskörper geblieben. — Aehnliches gilt von Oesterreich, wo das für die kommunalen Budgets amtlich vorgeschriebene Schema eine Sonderung der ordentlichen und der außerordentlichen Positionen nicht enthält: lediglich das Einnahmebudget enthält eine Rubrik für außergewöhnliche Einnahmen[143]). Jener Mangel an Gleichförmigkeit, wie er in Deutschland bezüglich der Abgrenzung des ordentlichen und außerordentlichen Budgets besteht, bildet für eine nach einheitlichem Maßstabe vorzunehmende Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und damit für die Durchführung einer auf Erleichterung der Gemeinden abzielenden Finanzreform eine immerhin wesentliche Erschwerung. Allerdings würden allgemeine Kriterien für die in Rede stehende Abgrenzung sich nur in weiten Umrissen bezw. unter Specialisierung für die verschiedenen Kategorien der Kommunalkörper vorzeichnen lassen: einen je größeren Kreis die einzelne kommunale Korporation umfaßt, eine desto größere Ausdehnung wird dem Bereiche des ordentlichen Budgets zu geben sein, weil Einnahmen und Ausgaben, welche vermöge ihres isolierten Vorkommens in kleinen Verwaltungen noch als außerordentliche Positionen geführt werden müssen, in größeren Kommunalwesen, weil hier generell sich periodisch wiederholend, als dem ordentlichen Budget zugehörend angesehen werden müssen.

§ 117. Prinzip der sachlichen Specialisierung. Wie oben gezeigt, scheidet der Bedarf und scheiden demgemäß die Ausgaben sich in solche, welche durch die Erhaltung der kommunalen Korporation im Allgemeinen sowie ihrer politischen und administrativen Stellung und in solche, welche durch die Erfüllung der einzelnen Verwaltungsaufgaben bedingt werden. In gleicher Weise lassen die Einnahmen in solche, welche zu den allgemeinen Hilfsquellen der Kommunalkörper gehören und in solche, welche zu den einzelnen kommunalen Verwaltungszweigen in Beziehung stehen, sich sondern. Daß die Abgrenzung beider Gebiete bei den Einnahmen einerseits und den Ausgaben andererseits extensiv sich nicht deckt, liegt in der Natur der Sache. Je mehr der Wirkungskreis der Gemeinden staatliche und allgemeine Wohlfahrtsaufgaben in sich aufnimmt, desto mehr muß das Gebiet der einen selbständigen Ertrag gewährenden Verwaltungszweige sich verringern und dagegen das Gebiet derjenigen, welche auf die allgemeinen Einnahmequellen der Kommunalkörper angewiesen sind, an Ausdehnung gewinnen. Immerhin ist es im Interesse der Evidenthaltung der finanziellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige durchaus erforderlich, daß die auf jeden derselben wie auch demnächst die auf die allgemeine Verwaltung bezüglichen Einnahmen und Ausgaben in erkennbarer Weise einander gegenübergestellt werden. Es kann dies in doppelter Weise erreicht werden, je nachdem die Form des sog. Netto- oder des sog. Bruttobudgets gewählt wird. Bei der Wahl des Nettobudgets werden in das Budget lediglich die Ueberschüsse bezw. die Zuschüsse, welche die einzelnen Verwaltungszweige ergeben, aufgenommen, wogegen die Gegenüberstellung der jeden der letzteren betreffenden einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen in die Specialetats bezw. die Beläge verwiesen wird. Im Gegensatz hiezu nimmt das Bruttobudget die gesamten Einnahme- und Ausgabebeträge der einzelnen kommunalen Verwaltungszweige auf.

Wenn schon im Staatsfinanzwesen die Form des Nettobudgets als eine nahezu aufge-

---

143) Siehe Formular III z. Min.Erlaß v. 11. Dez. 1850. Manz'sche Ges.Ausg. Bd. IX (1882). S. 260.

gebene zu bezeichnen ist, so gilt dies von der Finanzverwaltung der Kommunalkörper in einem noch höheren Grade; einen je engeren Kreis die Verwaltung umfaßt und je weniger daher Anlaß ist, die einzelnen Zweige derselben specialisiert in die Erscheinung treten zu lassen, desto mehr muß darauf Wert gelegt werden, daß in erster Linie ein Bild der Bewegung der gesamten zum kommunalen Haushalt gehörigen Fonds hergestellt werde, wie solches nur das Bruttobudget gewähren kann. Durch Aufnahme besonderer Rubriken, welche zur Aufnahme der finanziellen Ergebnisse der einzelnen Verwaltungszweige bestimmt sind, läßt sich leicht den Zwecken des Nettobudgets gleichzeitig Rechnung tragen.

Wenn hiernach auch die Aufnahme der einzelnen zur Wirkungssphäre der Kommunalkörper gehörigen Verwaltungszweige ihrer gesamten Einnahme und Ausgabe nach für das kommunale Budget die Regel bilden muß, so giebt es doch Ausnahmen, in denen betreffs einzelner Verwaltungszweige die Aufnahme lediglich der Ergebnisse — Zuschüsse bezw. Ueberschüsse — als das Angemessene erscheint. Eine solche Beschränkung rechtfertigt sich zunächst dann, wenn es sich um Fonds handelt, deren einen größeren Zeitraum umfassende Operationen ein Aussondern des auf die Budgetperiode entfallenden Teils der letzteren nur schwer zulassen; hierher können Baufonds, Anlehensfonds 2c. gehören. Sie ist aber auch dann unter Umständen empfehlenswert, wenn durch die Aufnahme der Finanzoperationen solcher Anstalten, welche, weil den Gegenstand einer besonderen Verwaltung ausmachend und der Gesamtverwaltung des Kommunalkörpers gewissermaßen nur mittelbar unterstehend, eine bis zu einem gewissen Grade selbständige Existenz haben, das kommunale Budget allzusehr kompliziert werden würde; je nach der Ausdehnung des letzteren kann es daher zu einem Erfordernis werden, daß Verwaltungen, wie die von Gasanstalten, Wasserwerken, Armenanstalten, Arbeitshäusern 2c. nur mit ihren Ueberschüssen oder Zuschüssen im Hauptbudget der kommunalen Korporationen erscheinen. Eine solche Behandlung wird um so mehr der Sachlage dann entsprechen, wenn bei Speisung der bezüglichen Fonds mit den kommunalen Zuschüssen namhafte eigene Einnahmen an von Privaten gezahlten Entgelten oder Gebühren oder an Zuschüssen von Stiftungen, größeren Kommunalverbänden oder vom Staat konkurrieren oder wenn behufs zweckentsprechender Erfüllung einzelner Aufgaben die verfügbaren Mittel mehrerer Gemeinden centralisiert werden müssen. Auf Motiven der vorbezeichneten Art beruht die in manchen deutschen Staaten übliche Aussonderung von Schul- und Armenfonds, sowie die nach der französischen Gesetzgebung in einem für sämtliche beteiligte Gemeinden bei der Departementalverwaltung centralisierten Specialfonds stattfindende Verrechnung des größten Teils der Beiträge für das Vizinalwegewesen.

Im Voranschlagswesen der englischen kommunalen Korporationen spielt bei der Unvollkommenheit desselben und bei der schon soweit nach den einzelnen Verwaltungsaufgaben durchgeführten Sonderung der kommunalen Organisation an sich die sachliche Specialisierung eine nur wenig hervortretende Rolle. In den Budgets der französischen Gemeinden und Departements erscheint zwar die sachliche Specialisierung der Scheidung in ein ordentliches und ein außerordentliches Budget im Wesentlichen untergeordnet, immerhin behauptet dieselbe jedoch — schon wegen des gesetzlichen Konkurrenzverhältnisses von Gemeinde, Departement und Staat in Bezug auf die Elementarschul-, die Wege- und einen Teil der Armenlast — hier eine wichtige Stelle. — In der Anordnung der deutschen und der österreichischen Gemeindebudgets herrschen im Allgemeinen Gesichtspunkte der sachlichen Specialisierung vor, wenn auch eine räumliche Gegenüberstellung der auf die einzelnen Verwaltungsaufgaben bezüglichen Einnahmen und Ausgaben nicht überall üblich ist und in den Budgets der Finanzverwaltungen von geringerem Umfange nur selten vorkommt.

§ 118. Vereinigung beider Prinzipien. Wie das Vorstehende gezeigt hat, gewinnt die Durchführung beider Prinzipien, des Prinzips der zeitlichen und des Prinzips der sachlichen Specialisierung eine um so höhere Bedeutung, eine je größere Reichhaltigkeit an administrativen und finanzwirtschaftlichen Thätigkeiten die Wirkungssphäre der betreffenden kommunalen Korporationen in sich vereinigt. Sie erlangt daher den erheblichsten Grad von Wichtigkeit in den größeren Stadtgemeinden der kontinentalen Staaten, deren Verwal-

tung ebenso die größte Mannigfaltigkeit einesteils der administrativen Aufgaben, andernteils die Formen der Mittelbeschaffung aufweist, wie ihre Finanzwirtschaft sich durch mannigfache über die Budgetperiode hinausreichende und sich über eine Reihe von Jahren erstreckende Operationen charakterisiert. Aber auch für diese Gemeinden ist es zur Bildung abschließender Ansichten über die dem Budget zu gebende Gestalt bisher nicht gelangt. Soweit diese Gestaltung, welche zum Teil durch den seitens der Gesetzgebung oder der Verwaltungspraxis des Staats vorgezeichneten Schematismus beherrscht wird, eine freie ist, variiert die Form des Budgets zwischen den einzelnen Verwaltungen sehr erheblich je nach dem Maße der seinen Aufstellungen gegebenen Detaillierung und vor Allem nach der Bedeutung, welche dem einen oder anderen Einteilungsprinzip für die Gruppierung des Materials eingeräumt worden ist. Als die vollkommenste Form wird diejenige gelten müssen, welche ebenso die Gliederung des Materials nach den Beziehungen der Positionen zur Budgetperiode wie die Sonderung der Positionen nach den betreffenden Verwaltungsaufgaben und die Ausscheidung der bei letzteren sich ergebenden finanziellen Resultate evident erhält.

Sehr verschieden ist zunächst das Maß, in welchem in die Budgets der größeren städtischen Verwaltungen das finanzwirtschaftliche Detail übernommen wird. Mehr und mehr hat das Interesse der Uebersichtlichkeit dahin geführt, aus dem gesamten Material einen lediglich die Einnahme- und Ausgabesummen der generellen Titel und Rubriken enthaltenden Hauptetat auszusondern und die weitere Specialisierung den Specialetats zu überlassen. Die Gliederung dieses Hauptetats ist eine solche, daß durch denselben entweder die Verteilung der Einnahme bezw. Ausgabe auf die einzelnen durch die materiellen Verwaltungsaufgaben gegebenen Titel und auf das Ordinarium bezw. Extraordinarium gleichzeitig zur Anschauung gebracht wird (Berlin), oder eine solche, daß der Etat zunächst in ein Ordinarium und ein Extraordinarium geschieden wird dergestalt, daß in jeder der beiden Hauptabteilungen sich die Reihenfolge der materiellen Titel wiederholt (Frankfurt a. M., Köln). Zuweilen ist auch ein Extraordinarium mit besonderer Titeleinteilung ausgesondert (Königsberg i. Pr.) oder es wird dasselbe lediglich durch einzelne in den Etat aufgenommene Positionen vertreten, welche durch ihre Bezeichnung sich als extraordinäre Einnahmen oder Ausgaben enthaltende charakterisieren (Dresden). Die Reihenfolge der Titel ist im Allgemeinen die durch die materielle Natur der betreffenden Verwaltungsaufgaben gegebene. Der Anordnung des Etats einzelner Städte (Königsberg i. Pr.) liegt die Scheidung der Verwaltungen in Zuschuß und Ueberschußverwaltungen zum Grunde. In besonders glücklicher Weise vereinigt die Zwecke des Brutto- und Nettobudgets u. a. der Hauptetat der Stadt Frankfurt a. M., welcher neben dem Ausgabe- und Einnahmebetrage in besonderer Kolumne den Zuschuß und Ueberschuß bei jedem Titel auswirft.

3. Wirkungen des Budgets.

§ 119. Die Wirkungen des Budgets ergeben sich aus seiner Natur, teils als einer Vorschrift für die Verwaltung, teils als eines Vollmachtsauftrages für die Organe derselben; sie fallen mit denjenigen, welche das Staatsbudget für die Finanzwirtschaft des Staates hat, großenteils zusammen. Wesentlich unterscheidend gegenüber dem letzteren ist jedoch die größere Leichtigkeit, welche bei der Mehrzahl der kommunalen Budgets für durch die thatsächliche Gestaltung der Verhältnisse bedingte Veränderungen besteht und die dadurch gegeben ist, daß hier — es gilt dies insbesondere von den Ortsgemeinden im Gegensatz zu einem Teil der Kommunalverbände höherer Ordnung — die Herbeiführung von ergänzenden bezw. abändernden Beschlußfassungen auch während des Laufes der Budgetperiode Schwierigkeiten nicht darbietet. Ergänzungen und Abänderungen durch derartige Beschlüsse, welche, soweit eine Genehmigung durch höhere Instanzen für die Budgetfeststellung vorgeschrieben ist, einer solchen ebenfalls zu bedürfen pflegen, sind daher häufig. Daß diesen Beschlüssen die Form von Zusatzkapiteln zum Budget oder von förmlichen Ergänzungsbudgets gegeben wurde, gehörte zu den Besonderheiten der bisherigen französischen Einrichtungen[144]).

144) Dieses Budget, welches nach den bestehenden Bestimmungen im Laufe der Finanzperiode und zwar im Monat Mai aufzustellen ist, umfaßt zugleich die Resteinnahme und Restausgabe des abgelaufenen Finanzjahres. Siehe darüber Thorlet, a. a. O. S. 201 und 214.

2. Die Kassenführung.

§ 120. In der Organisation derselben stehen zwei Systeme einander gegenüber: entweder werden die Geschäfte der Kassenführung für die Kommunalkörper vom Staat durch seine Organe besorgt oder es beruhen dieselben in den Händen der kommunalen Organe bezw. der durch diese berufenen Beamten oder Bediensteten. Jenes ist das in Frankreich und Italien die Regel bildende, dieses das in England, Belgien und Oesterreich geltende und soweit bekannt auch in der großen Mehrzahl der deutschen Staaten herrschende System. Von der Wahl des einen oder andern hängt im Allgemeinen auch die Einrichtung der Buchführung ab, welche, wenn das Kassenwesen vom Staate besorgt wird, sich dem von letzterem befolgten Systeme einzuordnen hat, während sie im andern Falle sich frei nach den Erwägungen der Zweckmäßigkeit gestalten kann. Immer bildet das Budget mit den dasselbe ergänzenden Beschlüssen die Grundlage der Buchführung, welche die Beziehung der einzelnen Operationen zum Inhalt des Budgets stets evident zu erhalten hat.

In Frankreich ist die Verwaltung der Gemeindekassen eine gesetzliche Obliegenheit der Steuerempfänger: ausnahmsweise kann in den Gemeinden, deren ordentliche Einnahme den Betrag von 30000 Frs. übersteigt, auf Antrag des Gemeinderates dieselbe einem besonderen Gemeindeempfänger übertragen werden (Gemeindegesetz vom 5. April 1884 Art. 156)[145]. Die Kassenführung bezüglich der Departementalfonds bildet ein Annexum der Kassen- und Steuerverwaltung des Staates und erfolgt durch dieselben Beamten. — In England haben einzelne kommunale Korporationen und Verbände, so die unions, die inkorporierten Städte und die Grafschaften, regelmäßig einen besonderen Kassenbeamten, bei anderen der hierher gehörigen Korporationen ist die Kassenführung mit anderen Funktionen verbunden; niemals ist dieselbe in den Händen der Finanzbeamten des Staats. — In Italien bildet es die Regel, daß die Geschäfte des Gemeindeempfängers vom Steuerempfänger des Staats versehen werden, doch unbeschadet des Rechts des Gemeinderats, die Anstellung eines besonderen Steuerempfängers zu beschließen[146]. — In Belgien ist die Ernennung der Gemeindeempfänger Sache der Gemeinderäte. In Holland ist die Stelle des Gemeindeempfängers im Prinzip von dem des Steuerempfängers des Staats getrenntes Amt, doch ist die Vereinigung beider Aemter in einer Person gestattet (Gemeindegesetz vom 29. Juni 1851 Art. 106. 107). — In Preußen ist die Anstellung eines besonderen Kassenbeamten in den Städten allgemein; auf dem Lande liegt, was die östlichen Provinzen anbelangt, die Verwaltung der Gemeindekassen dem Ortsvorstande, d. h. dem Schulzen, unter Zuziehung der Schöffen ob; ein besonderer Gemeindeerheber kommt hier nur ausnahmsweise vor; in der Rheinprovinz wird die Gemeindekasse durch den Elementarerheber der direkten Staatssteuern oder durch den Bürgermeistereierheber, in Westfalen stets durch ersteren verwaltet. Die Kassenverwaltung für die Kommunalverbände höherer Ordnung wird teils durch eigene Beamte, teils vermöge besonderen Abkommens durch die Kassenbeamten des Staats geführt[147]. — In Oesterreich werden die Kassengeschäfte der Gemeinde entweder von einem Mitgliede des Gemeinderats oder von einem eigenen Gemeindekassierer besorgt (Min.-Erlaß vom 11. Dezember 1850 Art. 37 ff.).

Soweit nach Vorstehendem die Kassenführung der Kommunalkörper durch die Kassenbeamten des Staats besorgt wird, wird die Form der Buchführung in der Regel durch den für das Kassenwesen des Staats vorgeschriebenen Schematismus bestimmt. Wo die Kassenführung durch besondere Beamte der kommunalen Korporationen oder durch Mitglieder ihrer Vorstände erfolgt, weist dieselbe meist eine große Verschiedenheit der Formen auf, eine Verschiedenheit, die großenteils in dem so überaus verschiedenen Umfange der betreffenden Finanzwirtschaft ihre Begründung findet. Während für die engbegrenzte und meist durch wenig geübte Kräfte geführte Finanzwirtschaft kleiner ländlicher Gemeinden eine große Einfachheit der Form das erste Erfordernis ist, bedarf es für die größeren Verwaltungen der Anwendung eines komplizierteren, die Erhaltung der Uebersichtlichkeit völlig sichernden Schemas. In Preußen hat für das Kassenwesen der größeren Kommunalkörper das für die Buchhaltung der Staatskassen vorgeschriebene Schema vielfach zum Vorbilde gedient und sind häufig die Grundsätze der Instruktion für die Regierungshauptkassen vom 1. Juni 1857 von jenen im Wesentlichen adoptiert worden. In Oesterreich scheidet der schon erwähnte Min.-Erlaß vom 11. Dezember 1850 in sehr sachgemäßer Weise zwischen Gemeinden, welche ein größeres Vermögen nicht besitzen, und solchen, welche sich im Besitze eines derartigen Vermögens befinden; während für erstere die Führung eines Kassenjournals nach dem von dem Erlaß vorgezeichneten Schema genügt, ist für letztere die Füh-

---

145) Bezüglich der Departements siehe Block, Dict. de l'administration française s. v. département Nr. 122.

146) Magni, Commento alla legge com. e. prov. Nr. 58 zu Art. 111.

147) Siehe v. Möller, Stadtrecht. S. 265. Ders., Landgemeinden und Gutsherrschaften. S. 239.

rung eines Hauptbuches Erfordernis, in welchem für die verschiedenen Einnahme- und Ausgabeposten eigene Konti zu eröffnen sind, aus welchen das Soll und Haben der Gemeinde ersichtlich zu machen ist. S. daselbst Art. 40, 41 und Hämmerle, Hdbch. für die Gem. S. 9.

3. Die Rechnungslegung.

§ 121. Wenn nach Vorstehendem für die Kassenführung das Budget teils den Rahmen teils die positive Richtschnur bildet, so besteht der Zweck der Rechnungslegung darin, die Uebereinstimmung der Kassenführung mit dem Budget bezw. der in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Anordnung zu konstatieren. Zweierlei Momente sind es demnach, welche für die besondere Gestaltung des bezüglichen Prozesses der Finanzverwaltung bestimmend sind: einmal die Dauer der durch das Budget bezw. die in Ergänzung und Ausführung desselben ergangenen Beschlüsse begründeten Vollmachten: zweitens die Formen, in denen Aufstellung, Abnahme und Feststellung der Rechnung sowie namentlich auch die Erledigung der sich ergebenden Streitpunkte zu erfolgen hat.

1. Dauer der durch das Budget bezw. die das Budget ergänzenden Beschlüsse und Anordnungen begründeten Vollmachten.

§ 122. Es ist nicht immer möglich, alle zur Durchführung der Finanzwirtschaft nach Maßgabe des Budgets erforderlichen, während der Finanzperiode eingeleiteten Operationen noch während der Periode zum Abschluß zu bringen; für die Beendigung derselben pflegt daher eine gewisse an die Budgetperiode sich anschließende weitere Frist gegeben zu sein. Andererseits verbietet die Rücksicht auf die Rechnungslegung, deren Beginn möglichst rasch auf die Finanzperiode folgen und welcher ein festes, weiterer Aenderung nicht mehr unterworfenes Material zum Grunde gelegt werden muß, diese Frist zu weit in die Zukunft hinaus zu erstrecken. Es ist daher, soweit eine solche Frist gewährt wird, Requisit geordneter Finanzwirtschaft, daß ein nicht zu weit über das Budgetjahr hinaus sich erstreckender Termin festgesetzt sei, bis zu welchem die auf Grund des Budgets vorzunehmenden Finanzoperationen ihre vollständige Beendigung und Abwickelung erhalten haben müssen und mit dessen Eintritt die auf dem Budget beruhenden Verausgabungs- bezw. auch Vereinnahmungsvollmachten, soweit nicht die Zwecks ihrer Erhaltung oder Erneuerung etwa vorgeschriebenen besonderen Formalitäten erfüllt werden, erlöschen. Die Festsetzung dieses Termins — Finalkassenschluß oder Finalrechnungsschluß, cloture de l'exercice — sowie der oben bezeichneten, die Konservierung der Vollmacht bedingenden Formalitäten bildet den Gegenstand teils allgemeiner gesetzlicher teils autonomer Bestimmung. Erstere Form der Festsetzung bildet da die Regel, wo die Kassenführung mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist. Soweit die Festsetzung eine autonome ist, pflegt sowohl in der Bemessung der Frist als in der Regelung der vorerwähnten Formalitäten eine erhebliche Verschiedenheit zu bestehen.

In wiefern es bei dem primitiven Charakter und dem geringen Grade der Durchbildung des kommunalen Budgetwesens in England zu Regelung derartiger Einrichtung gekommen ist, lassen die vorliegenden Publikationen nicht übersehen. In Frankreich ist als Schlußtermin für die Mandatierung der Ausgaben in der Gemeindeverwaltung der 15. März, für die Leistung derselben der 31. März des auf das Budgetjahr folgenden Kalenderjahres festgesetzt; für die Kassenverwaltung der Departements sind der 31. März und 30. April die bezüglichen Termine. In Preußen ist die Festsetzung derartiger Termine der autonomen Beschlußfassung der Gemeinden bezw. Amtsgemeinden, Kreise und Provinzen überlassen. Die letzteren haben bisher, soweit bekannt, stets das Rechnungsjahr des Staats und im Einklange hiermit auch den für die Staatskassen der entsprechenden Kategorie (Bezirkshauptkassen) bestehenden Termin des Finalschlusses ihren Einrichtungen zum Grunde gelegt; derselbe ist, seitdem das Rechnungsjahr auf den 1. April bis 31. März verlegt wurde, auf den 10. Mai festgesetzt. (Königl. Erlaß vom 11. Sept. 1876.) In Italien war bisher der Schlußtermin auf den 31. März festgesetzt; nach der neuesten Verordnung vom 6. Juli 1890 scheint die im Budget enthaltene Vollmacht für alle am Schlusse des Finanzjahres (31. Dezember) nicht beendigten Operationen zu erlöschen. Aehnlich scheint in Oesterreich aus der Vorschrift, daß Ein Monat nach Ablauf der Budgetperiode mit Auf-

stellung der Rechnung begonnen werden solle (Min.-Erlaß vom 11. Dezember 1850 § 51) hervorzugehen, daß auch die Vollmachten mit Ablauf dieses Zeitraums regelmäßig ihr Ende erreichen.

Die Formen, welche zur exceptionellen Erhaltung der durch das Budget erteilten Vollmachten bezüglich einzelner Positionen zu erfüllen sind, bestehen in der Regel darin, daß denjenigen Faktoren, welche bei der Feststellung des Budgets mitzuwirken haben, durch einen formellen Akt zur Prüfung jener Positionen Gelegenheit gegeben oder daß das Verzeichnis der letzteren ihrer Genehmigung unterbreitet wird. Dem besonders ausgebildeten Formalismus des kommunalen Finanzwesens Frankreichs entsprechend ist auch die Erhaltung der im Budget vorgesehenen Kredite über den Finalschluß hinaus an generell festgesetzte strenge Formen — so für die Departementalverwaltung an die Aufnahme in ein vom Präfekten aufzustellendes, vom Minister des Innern zu genehmigendes budget de report [148]) — gebunden.

2. Formen der Legung, Revision und Feststellung der Rechnungen.

§ 123. Die Uebereinstimmung, welche zwischen dem Budget und den dasselbe ergänzenden Beschlüssen und Anordnungen einerseits und zwischen den Operationen der Kassenverwaltung andererseits bestehen muß, ist eine unmittelbare nur insoweit, als nach den bestehenden Einrichtungen das Budget die Natur eines durch die Kassenverwaltung direkt zur Ausführung zu bringenden Auftrages hat. Vielfach ist dies indessen nicht der Fall und bedarf es, um die mit der Kassenführung beauftragte Verwaltung zur Leistung von Ausgaben zu ermächtigen, zunächst der Anweisung durch die mit der Leitung der Finanzoperationen des betreffenden Verwaltungszweiges betraute Behörde; ja es haben einzelne Staaten wie Frankreich die Trennung der Funktionen der Anweisung und der Ausführung dergestalt verallgemeinert, daß bei jedem Akt der Verausgabung beide Funktionen, die der anweisenden Instanz (ordonnateur) und die der ausführenden Instanz (payeur) zusammenzuwirken haben.

Soweit es nach den bestehenden Einrichtungen für die Ausführung des Budgets des Dazwischentritts einer solchen anweisenden Behörde bedarf, begreift die im Wege der Rechnungslegung darzuthuende Uebereinstimmung mit dem Budget zweierlei Momente in sich: einmal die Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den erteilten Anweisungen und zweitens die Uebereinstimmung der erteilten Anweisungen mit den Ermächtigungen des Budgets. Einer streng formalistischen Durchführung der Trennung beider Momente entspricht die Aufstellung je einer besonderen Rechnung durch die mit der Kassenführung und ebenso durch die mit der Anweisung betraute Behörde, eine Scheidung, der die Anordnung besonderer Instanzen für die Revision jeder der beiden Rechnungen entspricht. Diesem in Frankreich zur Ausbildung gelangten Systeme entgegengesetzt ist das in England, Deutschland und Oesterreich vorherrschende, wonach eine Trennung der genannten Momente in der Rechnungslegung und der Zuständigkeit der revidierenden Instanzen nicht zum Ausdruck gelangt, eine zweckmäßige Sonderung der Gesichtspunkte vielmehr Sache der Ausführung ist.

Insofern die Kassenverwaltung der kommunalen Korporationen mit der Verwaltung der Staatskassen verbunden ist, entspricht es der Natur der Sache, daß auch die Revision der Rechnungen, soweit sie die Feststellung der Uebereinstimmung der Kassenoperationen mit den Anweisungen der der Kasse vorgesetzten Behörde zum Zwecke hat, durch dieselben Instanzen bezw. in denselben Formen, wie die der über die Staatskassen aufgestellten Rechnungen erfolge. Im Uebrigen ist es in der Konsequenz begründet, daß denjenigen Instanzen, welche das Budget festgestellt haben, auch die Revision bezw. die definitive Feststellung der Rechnung zustehe. Es sind Motive entweder politischer oder administrativ-technischer Natur, welche in einzelnen Ländern zu einem Abgehen von dieser Konsequenz und zur Uebertragung der Revision der kommunalen Rechnungen an Staatsbehörden bezw. zur Aufstellung besonderer staatlicher oder Selbstverwaltungsorgane für die bezüglichen Funktionen geführt haben.

Jener vorerwähnten formalistischen Scheidung des Rechnungswesens entspricht im Finanzwesen der französischen Gemeinden und Departements die Unterscheidung zwischen der durch die kassenführenden Organe und der durch die anweisende Behörde (Maire bezw. Präfekt) aufzu-

148) Block, Dictionnaire de l'administration française s. v. département Nr. 113.

stellenden Rechnung (compte de deniers — compte moral). Die Revision der ersteren Rechnung erfolgt für die Kassen der Gemeinden durch den Präfekturrat, gegen dessen Entscheidungen Beschwerde an den Rechnungshof zusteht (wenn die ordentlichen Einkünfte der Gemeinde 30000 Fr. übersteigen, ist der Rechnungshof direkt die zuständige Instanz), für die Kassen der Departements wie für die des Staats durch den Rechnungshof. Der compte moral des Maire wird nach Anhörung des Gemeinderats vom Präfekten, der des Präfekten nach Prüfung durch den Generalrat mittelst Dekrets des Staatsoberhaupts definitiv geregelt. (Gemeindegesetz vom 5. April 1884 Art. 151 ff., Gesetz vom 10. August 1871 Art. 27, 37, 61). — In England erfolgt die Prüfung und Feststellung der Grafschaftsrechnungen seit der loc. gov. act von 1888 — Art. 3, III — durch den county council, dem es überlassen ist, sich mit der erforderlichen sachverständigen Hilfe zu versehen. Dagegen hat bei den unions die größere Kompliziertheit der Verwaltung und das Bedürfnis der Festhaltung einheitlicher Grundsätze in der Armenverwaltung und im Unterstützungswesen sehr bald zur Uebertragung des Revisionsgeschäfts an besoldete Rechnungsbeamte (auditors) geführt, eine Einrichtung, die im Laufe der Zeit immer weitere Ausdehnung gewonnen hat. Der Prüfung dieser Beamten unterliegen zur Zeit die Rechnungen nicht bloß der unions sondern aller Lokal-, Armen-, Schul- und Wegebehörden sowie — soweit als solche nicht die Stadträte von mit förmlichen Stadtverfassungen versehenen Städten fungieren — der Gesundheitsbehörden; die auditors entscheiden nach Auslegung der Rechnungen zur allgemeinen Einsicht in öffentlicher Sitzung über die Erinnerungen und sprechen die Feststellung der Rechnung aus; gegen ihre Entscheidung steht sowohl der Rekurs an den local government board als der Rechtsweg offen. Auch für die Revision der Rechnungen der inkorporierten Städte fungieren derartige Auditoren, von denen einer ein vom Mayor delegierter Gemeinderat ist, während die beiden andern aus der Zahl der zum Amt von aldermen oder Gemeinderäten qualifizierten Personen von der Bürgerschaft jährlich gewählt werden. Eine Trennung von rechnerischen und materiellen Erinnerungen findet in der Behandlung nicht statt. — In Preußen (alten Bestandes) ist es das Regelmäßige, daß die Prüfung der Rechnung und definitive Entscheidung über die Feststellung derselben durch die Organe, welche über das Budget zu beschließen haben, erfolge: es sind dies die Gemeinde- und Stadtverordnetenversammlungen bezw. Gemeinderäte, die Kreistage und die Provinziallandtage; jedoch steht in den Provinzen, in denen die Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 gilt, die Entscheidung über die von Landgemeinden (bezw. auch von Amtsgemeinden) verweigerte Entlastung der rechnungslegenden Beamten dem Kreisausschuß zu; in der Rheinprovinz ferner erfolgt die Revision der Rechnungen der Landgemeinden durch den Bürgermeister, die definitive Prüfung und Feststellung durch den Landrat. Eine Trennung der bezüglichen Funktionen, je nachdem es sich um die rechnerische oder materielle Revision handelt, findet auch hier nicht statt, doch ist für die Behandlung in den größeren kommunalen Korporationen als Provinzen und Kreisen sowie den größeren Stadtgemeinden häufig die Analogie des für die Staatsrechnungen von der Oberrechnungskammer gehandhabten Verfahrens maßgebend, welches die Erinnerungen gegen die Verwaltung des Kassenvorstandes und gegen die der anweisenden Behörde in getrennten Protokollen — A und B — verhandelt. — In Oesterreich ist die Prüfung und Feststellung der Gemeinderechnung Sache des Gemeindeausschusses, der, wenn die Gemeinde ein größeres Vermögen hat, aus seiner Mitte behufs der Vorbereitung der Entscheidung besondere Rechnungsrevidenten bestellt. Min.Erl. vom 11. Dezember 1850, § 51 ff. und Hämmerle, Handbuch für die Gemeinden ꝛc. S. 11.

VII. Die Statistik.

1. Internationale Statistik und Statistik der einzelnen Staaten.

J. Körösi, Statistique internationale des grandes villes. 2me section. Statistiques des finances. 1877. Derselbe, Bulletin annuel des finances des grandes villes, seit 1879. Herrfurth, Zeitschrift des preuß. stat. Büreaus Bd. 18. Jahrg. 1878, S. 20, 21 und Ergänzungsheft VI, S. 130, 131. L. Sbrojavacca, Delle Finanze delle Amministrazioni locali in alcuni Stati Europei, appunti di Statistica comparata. 1887. Die beste Uebersicht der bisher auf diesem Gebiet unternommenen größeren Arbeiten bei Kollmann, Statistische Nachrichten über das Großherzogtum Oldenburg, Heft 20, S. 1 ff.

§ 124. Schon aus dem Inhalte der vorangegangenen Kapitel ergiebt sich, daß für eine internationale Statistik der Gemeindefinanzen der Boden bisher nur wenig geebnet ist; vor Allem fehlt für die meisten Gebiete dieser Materie eine vergleichende Darstellung der materiellen Einrichtungen, wie sie für eine erfolgreiche Bearbeitung jener Statistik die Voraussetzung bildet.

Immerhin sind als ein beachtenswerter Anfang Körösi's verdienstvolle Versuche, eine internationale Finanzstatistik der großen Städte zur Darstellung zu bringen, zu ver-

zeichnen. Die Anregung zu diesem Unternehmen war von dem Internationalen Statistischen Kongreß ausgegangen, der in seiner neunten, in Pest abgehaltenen Versammlung ein von dem genannten Schriftsteller vorgelegtes desfallsiges Programm angenommen hatte; in Ausführung desselben publizierte Körösi zunächst eine Finanzstatistik der größeren Städte und sodann regelmäßig ein Jahrbuch derselben. Diese Veröffentlichungen setzen sich zum Ziele, einmal durch Aussonderung der bloß rechnungsmäßigen oder durchlaufenden, sowie derjenigen Posten, welche wie die auf die Anlehensoperationen bezüglichen lediglich der Kapitalbewegung angehören, ein berichtigtes Budget (budget vrai im Gegensatz zum budget brut) bezw. Rechnungsergebnis herzustellen und sodann durch Gliederung nach einer Anzahl mehr oder minder allgemein gefaßter Rubriken zur Anschauung zu bringen; zweitens aber über den Stand des Aktiv- und Passivvermögens der betreffenden Städte eine summarische Uebersicht zu geben. Jene erste Veröffentlichung erstreckte sich auf 25 Städte; eine geringere blieb längere Zeit die Zahl derjenigen Städte, welche sich an der Lieferung von Material für das bulletin beteiligten; allmählich hat dieselbe sich jedoch auf 28 erhöht; in der Auswahl derselben ist mannigfacher Wechsel eingetreten, indem einzelne Städte sich von dem Unternehmen zurückgezogen, andere sich neu angeschlossen haben. Die im letzten Jahrgang (für 1885) mitgeteilten Daten umfassen die Städte Paris, Berlin, St. Petersburg, Moskau, Wien, Warschau, Pest, Lyon, Amsterdam, Kopenhagen, Turin, München, Dresden, Stockholm, Prag, Brüssel, Köln, Königsberg, Frankfurt a. M., Triest, Venedig, Bologna, Christiania, Providentia, Nürnberg, Leopolis, Barmen. Aber diese Veröffentlichungen, so verdienstlich sie an und für sich sind und so großer Fleiß auf dieselben verwendet worden ist, haben doch für die Beurteilung der Finanzlage der in Betracht gezogenen Städte einen nur bedingten Wert; wenn auch manche der Bedenken, zu denen die ursprüngliche Abgrenzung der Kategorien Anlaß gab, durch inzwischen vorgenommene Aenderungen oder Specialisierungen sich erledigt oder abgeschwächt haben, so wird die Bedeutung der gewonnenen Ergebnisse doch sehr wesentlich durch den Umstand beeinträchtigt, daß diese auf den Mitteilungen der einzelnen Stadtverwaltungen beruhen, für welche je nach den im Budget oder Rechnungswesen der betreffenden Gemeinden geltenden Grundsätzen bezw. der Lage der materiellen Einrichtungen betreffs der Abgrenzung der einzelnen Kategorien von Einnahme und Ausgabe verschiedene Auffassungen maßgebend sind: es darf nur an das Auseinandergehen der Grundsätze erinnert werden, nach denen je nach der Terminologie der Gesetzgebung die Scheidung in direkte und indirekte Steuern, in Steuern und Gebühren, in ordentliche und außerordentliche Einnahmen und Ausgaben erfolgt. Um die ihrer materiellen Natur nach zu einander gehörenden Einnahmen und Ausgaben einander gegenüberzustellen, würde es einer Auflösung der Rechnungsergebnisse in ihre Details und einer Neugruppierung derselben bedürfen, eine Arbeit, deren Ausführbarkeit bei dem geringeren Grade der Vervollkommnung, zu welcher bisher die vergleichende Darstellung der Einrichtungen des kommunalen Finanzwesens entwickelt worden ist, zweifelhaft erscheint.

Das Hauptgewicht ist bei jetziger Lage der Sache auf eine rationellere Gestaltung der kommunalen Finanzstatistik der einzelnen Länder zu legen, mit welcher die Darstellung der materiellen Einrichtungen Hand in Hand gehen muß; jener auch der Gruppierung der Körösi'schen Publikationen zu Grunde liegenden Idee entsprechend ist die Gewinnung eines Bildes nicht nur von der Wirtschaft der kommunalen Korporationen ihrer zeitlichen, im Budget und den Rechnungsergebnissen sich darstellenden Entwickelung nach, sondern auch von der Vermögenslage, wie sie in der Gegenüberstellung des Aktivvermögens und der Verschuldung zum Ausdruck kommt, zu erstreben. Als ein Versuch, in diese Art der Behandlung einzulenken, kann die Schrift Sbrojavacca's angesehen werden, wiewohl der Kreis der in Betracht gezogenen Länder ein engbegrenzter ist und über Italien und Preußen nicht hinausreicht.

Uebrigens hat in einzelnen derjenigen Länder, in welchen eine Zeit hindurch der Ausbildung einer kommunalen Finanzstatistik in obigem Sinne sich erhöhtes Interesse zuzuwenden schien, dasselbe seitdem wieder nachgelassen, da die Fragen, welche zu jenen Bestrebungen den unmittelbaren Anlaß geben, teils ihre Erledigung erhielten oder an praktischer Wichtigkeit verloren, teils durch neu auftauchende Probleme in den Hintergrund gedrängt wurden; daß hierunter die Kontinuität der Behandlung, welche für die Gewinnung brauchbarer und abschließender Resultate die unerläßliche Vorbedingung bildet, nicht leide, ist dringend zu wünschen.

2. Die Lage der statistischen Arbeiten in den einzelnen Staaten.

1) England.

Amtliche Veröffentlichungen. Als das ganze Gebiet oder einen großen Teil desselben umfassende Uebersichten sind in erster Linie zu nennen: The Statistical Abstract of the United Kingdom, the local Annual taxation Returns, the Annual Reports of the Local Government Board; es schließen sich an: the Annual Reports of the Committee of Council on Education, the Annual Accounts of the Chamberlain of the City of London, the Annual Accounts of the Metropolitan Board of Works sowie sonstige auf Specialgebiete bezügliche Veröffentlichungen. — Litteratur: Wright und Hobhouse, Outline S. 73 ff. und Suppl. S. XIII ff.; ferner Craigie, Local taxation in Great Britain. Bull. internat. de Statistique I. II. S. 1 ff.

§ 125. Die kommunale Finanzstatistik ist in England insbesondere durch die von Goschen's Reformplänen ausgegangene Anregung in Fluß gekommen; die vorgenannten amtlichen Publikationen, insbesondere die returns on local taxation und die reports des Local Government Board umfassen ein reichhaltiges Material, dessen Bearbeitung und Gruppierung mehr und mehr teils den Bedürfnissen der Praxis, teils den wissenschaftlichen Anforderungen angepaßt worden ist; immerhin fehlt noch viel daran, daß aus demselben ein völlig genaues Bild der örtlichen Finanzverwaltung und ihrer Ergebnisse gewonnen werden könnte; die Schwierigkeiten, welche der rechtzeitigen Veröffentlichung eines vollständigen und zweckentsprechend zusammengestellten Materials entgegenstanden, waren sehr erhebliche. Zu einem Theil beruhten dieselben in der Einrichtung des Rechnungswesens; wie es betreffs des Finanzjahres für die verschiedenen Arten der Verbände an einer gleichförmigen Regelung fehlte, so wichen auch die Termine für die Fertigstellung der Rechnungen mannigfach von einander ab; zahlreiche Verbände blieben thatsächlich mit der Arbeit im Rückstande; in den Rechnungen fehlte meist eine Scheidung der einmaligen Kapitalverwendungen von den laufenden Ausgaben, der aus der Begebung von Anlehen oder der Veräußerung von Stammvermögen gezogenen von den ordentlichen Einnahmen; ebenso ließen dieselben meist eine besondere Behandlung der nur durchlaufenden sowie derjenigen Positionen vermissen, in welchen Zahlungen der Verbände an einander zur Darstellung gelangten und welche daher eine reelle Steigerung der Gesamteinnahme und Gesamtausgabe für den betr. Zweck nicht enthielten. Den namentlich in neuester Zeit besonders intensiven Bemühungen des Local Government Board gelang es, dem größten Teil dieser Schwierigkeiten gerecht zu werden; vor allem wurde eine promptere Rechnungslegung durchgesetzt; es ist ferner darauf hingewirkt worden, daß Zahlungen an andere Verbände bezw. Einnahmen aus solchen eine gesonderte Behandlung erfahren und daß die Operationen zur Ausführung von Anlehenskonversionen nicht in der Einnahme und Ausgabe der Rechnungen fungieren; der Feststellung der Anlehensverschuldung der kommunalen Korporationen wurde besondere Sorgfalt zugewendet. Weit weniger ließen die Schwierigkeiten sich überwinden, welche in jener oben geschilderten, wenig übersichtlichen und einheitlichen Gestaltung der englischen Kommunalverfassung selbst begründet waren, vermöge deren die einzelnen Funktionen der lokalen Verwaltung von sehr verschieden abgestuften, vielfach sich räumlich nicht deckenden kommunalen Verbänden ausgeübt werden; es erwächst hieraus der Nachteil, daß es an einer Grundlage namentlich für die Vergleichung der in den städtischen und der in den ländlichen Verbänden erzielten Resultate fehlt, da die Grenzen dieser Verbände sich mit denen der parishes, unions 2c. häufig nicht decken. Indessen auch abgesehen hiervon leiden die Mitteilungen selbst der umfassendsten der erwähnten Veröffentlichungen, der returns on local taxation an mannigfachen Unbeständigkeiten, wie denn beispielsweise in denselben die Staatssubventionen eine nur sehr summarische Erwähnung finden.

Von den nachstehenden dem Statistical Abstract for the United Kingdom, Forty-Third Number 1896 S. 46 ff. entnommenen Tabellen giebt — in je 1000 £ — Tab. I. eine vergleichende Uebersicht über die direkten und indirekten Ausgaben, Tab. II. eine vergleichende Uebersicht über die Ausgaben nach dem Verwendungszwecke in den Kommunalverbänden im vereinigten Königreich für die Jahre 1867—68, 1880—81, 1884—85, 1888—89, 1892—93.

Tabelle I.

Positionen	1867—68	1880—81	1884—85	1888—89	1892—93
Aus Steuern . . . . „ Gas- und Wasserwerken . . . . „ Rückzahlungen auf Rechnung von privaten Anlagen, ausgeführt durch die Gemeindeverwaltungen	20 214	32 417	37 905	40 494	45 766
Darunter direkte Steuern allein in England und Wales	—	(22 839)	(25 665)	(27 425)	(30 206)
„ Gebühren, Abgaben (Weg-, Brückengelder 2c.)	5 133	6 487	6 587	7 174	6 089
„ Staatszuschüssen	1 235	3 369	4 404	5 751	10 799
„ Anlehen	6 004	14 367	13 322	8 273	13 932
„ Zinsen, Mietzinsen . . . . . . „ Verkauf von Gemeindeeigentum . .	1 873	1 042	1 553	1 882	2 502
		252	657	716	465
„ verschiedenen Einnahmen	2 037	5 864	2 975	2 796	2 576
Zusammen	36 496	63 798	67 403	67 086	82 129

Tabelle II.

Positionen	1867—68	1880—81	1884—85	1888—89	1892—93
Für Armenzwecke	9 884	11 141	11 723	11 880	12 864
„ Verzinsung von Anlehen	948	598	595	363	457
„ Schulen	—	4 755	6 385	6 775	8 946
„ Gesundheitswesen, Polizei und andere öffentliche Anstalten in städtischen Gemeinden	14 424	32 988	32 876	32 259	41 172
„ Gesundheitswesen auf dem Lande .	3	741	673	782	10 113
„ Straßen, Brücken und Fähren . .	6 463	6 502	7 062	7 369	
„ Entwässerung und Dämme . . .	254	456	556	504	517
„ Begräbniswesen	216	421	517	529	550
„ Kirchenwesen	358	78	65	44	53
„ Herbergs- u. Wohnungseinrichtungen	2 582	4 633	4 952	4 459	5 052
„ Lotsenwesen	361	457	434	452	489
„ Andere Zwecke	639	632	826	837	1 104
Zusammen	36 132	63 402	66 664	66 253	81 317

Die Veränderungen einzelner Posten in den verschiedenen Zeiträumen hängen zum Teil mit inzwischen eingetretenen Veränderungen der Organisation der britischen Lokalverwaltung, Erweiterung der Kompetenzen einzelner Instanzen (Grafschafts-Sanitätsautoritäten) zusammen. Die Steigerung der Ausgaben in der kurzen Zeit von 1888/89 auf 1892/93 ist beachtenswert, hat die abermalige Steigerung der direkten Steuern (rates) nötig gemacht, aber auch die starke Vermehrung der Staatszuschüsse und deren teilweise Verwandlung aus unmittelbaren Bedürfniszuschüssen in überlassene Staatssteuern und Anteile von solchen zu Wege gebracht. Von 1867/68—1892/93 sind gestiegen: die Steuerlast um 126 Prozent, die Verschuldung um 132 Prozent und die Staatszuschüsse um 774 Prozent.

In England und Wales sind für die Auflegung der poor rate folgende Daten bemerkenswert.

In 1000 £

	Geschätzter Ertrag des der poor rate unterliegenden Ertrages	Steuerpflichtiger Ertrages	Betrag der poor rate	Gesamtausgabe	Davon für Armen-	Davon für andere Zwecke
1885/86	175 044	147 351	15 782	15 691	8296	7 394
1893/94	190 771	159 469	20 181	20 527	9674	10 854

Die Beträge der überlassenen Staatssteuern (gewerbliche Lizenzen für Schankgewerbe 2c. und für direkte Luxussteuern 2c.) oder Anteile davon (Erbschaftssteuer) bezw. Zuschläge dazu (Branntwein- und Biersteuer) waren seit der Einführung dieses Systems in 1000 £ folgende (in Irland sind keine Lizenzen überlassen worden) (38. Rep. inl. rev. Ant. p. IX).

	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895
Lizenzen							
England . . .	—	2988	3031	3058	3099	3157	3172
Schottland . . .	—	—	322	327	329	333	335
Erbschaftssteuer							
England	1128	1812	1931	2249	1918	1890	1712
Schottland . . .	155	249	266	309	264	260	315
Irland	127	204	217	253	216	213	193
Biersteuer							
England . . .	—	—	313	315	315	318	314
Schottland . .	—	—	43	43	43	44	43
Irland	—	—	35	35	35	36	35
Branntweinsteuer							
England . . .	—	—	563	629	613	609	581
Schottland . .	—	—	77	87	84	84	81
Irland	—	—	63	71	69	69	66
Summe							
England . . .	1128	4800	5838	6251	5983	5974	5779
Schottland . .	155	249	708	764	720	721	674
Irland . . .	127	204	315	357	320	318	294
Insgesamt	1411	5253	6861	7374	7023	7013	6747

2) Frankreich.

Amtliche Veröffentlichungen; Rapport adressé au ministre de l'intérieur et des cultes sur la situation financière et materielle des communes en 1877. Seit 1878: La situation financière des communes de France et d'Algérie. Seit 1887: La situation financiére des départements. Annuaire statistique de la France, herausgegeben vom Handelsministerium, bis 1895/96 16 Jahrgänge in den betreffenden Abschnitten. Bulletin de Statistique et de Législation comparée, herausgegeben vom Finanzministerium, bis 1896 20 Jahrgänge. Litteratur: vorzugsweise M. Block, Annuaire d'économie politique et de statistique; für Paris insbesondere H. de Pontich, Administration de la ville de Paris (ouvrage publié sous la direction de M. Block). 1884.

§ 126. Schon unter dem zweiten Kaiserreich wurden Anläufe zur Herstellung einer kommunalen Finanzstatistik gemacht: nachdem bereits in den Jahren 1862 und 1868 desfallsige Erhebungen stattgefunden hatten, erfolgten in den Jahren 1871 und 1877 neue Aufnahmen. Von ihnen hatte die erstere den eingeschränkteren Zweck einer Feststellung der Lasten, welche durch die Kriegsereignisse den Gemeinden erwachsen waren und der hieraus sich für dieselben ergebenden Finanzlage; nach einem umfassenderen Plan einer Anordnung des Finanzgesetzes vom Jahr 1877 entsprechend, erfolgte die zweite, deren Ergebnisse in einem im Jahr 1881 veröffentlichten Bericht — es ist dies der oben an erster Stelle erwähnte rapport — an den Minister des Innern zusammengestellt wurden.

Die Ergebnisse sind nach Departements, für diejenigen 260 Gemeinden aber, deren ordentliche Einnahme in den Jahren 1875 bis 1877 mindestens 100000 Fr. betrug, außerdem noch in specialisierter Weise zusammengestellt; Paris ist ausgesondert und zum Gegenstande besonderer Darstellung gemacht; den Uebersichten über Einnahmen und Ausgaben schließen solche über das Gemeindevermögen und über den Schuldenstand der Kommunen sich an. Eine Vergleichung mit den Resultaten der früheren Aufnahmen hat, da die Schemata nicht überall übereinstimmten, nur bei einzelnen Hauptergebnissen stattfinden können. Diese Veröffentlichungen fanden Fortsetzung in der oben erwähnten, seit dem Jahre 1878 jährlich erscheinenden situation financière des communes. Dieselbe ist eine mehr summarische Uebersicht, deren Wert für die Beurteilung der Verhältnisse vermöge des zur Anwendung gebrachten, nur wenig specialisierten Schemas ein eingeschränkter ist; an die Stelle der von demselben bezüglich der Wirtschaft der Departements gebrachten Notizen ist seit dem Jahr 1887 jene besondere, wie die vorige jährlich erscheinende situation financière des départements getreten. Eine Erhebung über die Gemeindefinanzen in breiteren Dimensionen und hierin an die Enquete von 1877 anknüpfend hat erst im Jahr 1887 (bezüglich des Jahres 1885) wieder stattgefunden und sind die Ergebnisse in Gestalt eines vom Minister des Innern dem Präsidenten der Republik erstatteten Berichts veröffentlicht worden (s. Bull. de stat. et de législ. comp. T. XXV. S. 197 ff.).

Die wichtigsten dieser Ergebnisse sind in den umstehenden Tabellen I und II ersichtlich, von denen Tab. I die Einnahmen, Tab. II die Ausgaben der Gemeinden betrifft. Die Ziffern von 1895 sind hierbei der situation financière des communes en 1895 in dem Bulletin statistique 1896 S. 656 ff. entnommen. Die umstehende Tab. III zeigt den Schuldenstand der Gemeinden (1878, 1886, 1894). Die Tab. IV enthält eine Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben der Departements, welche der Situation financière des departements für 1893 (Tome XXXIX S. 476 ff.) entnommen ist.

Tabelle I. Die Gemeindeeinnahmen 1877, 1885 und 1895 (in 1000 Frs.).

Positionen:	1877	1885			1895		
		ordentliche	außerordentliche	zusammen	ordentliche	außerordentliche	zusammen
1) Ertrag der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (centimes additionels) ordentliche und außerordentliche	138 255	101 114	71 387	172 502	96 256	88 272	184 528
2) Ertrag der Oktrois (ordentliche und außerordentliche)	253 126	270 057	13 528	283 585	294 638	14 639	309 277
3) Ertrag des Gemeindevermögens und gewisser demselben entstammender Einnahmen	174 143	169 819		169 819	?	?	?
4) Ertrag aus Anlehen und der Veräußerung von Grundstücken, Renten und Werten	256 293		105 644	105 644	?	?	?
5) Andere ordentliche und außerordentliche Einnahmen	186 642	192 548	94 962	287 510	?	?	?
Gesamteinnahme	1 008 459	733 538	285 521	1 019 060	730 380		

Von den ordentlichen Einnahmen (recettes ordinaires) im Jahre 1895 mit 730 380 393 Frs. entfallen auf Paris allein 291 831 810 Frs. und auf die übrigen Gemeinden 438 548 583 Frs.

Tabelle II. Die Ausgaben der Gemeinden 1877, 1885, 1895 in 1000 Frs.

1877			1885			1895
Ordentliche	Außerordentliche	Gesamtsumme	Ordentliche	Außerordentliche	Gesamtsumme	Ordentliche
553 480	445 078	998 558	746 220	314 578	1 060 798	693 815

Von den ordentlichen Ausgaben im Jahre 1895 mit 693 814 543 Frs. entfallen auf Paris 291 831 810 Frs. und auf die andern Gemeinden 401 982 733 Frs.

Tabelle III[150]. Der Schuldenstand der Gemeinden in 1878, 1886, 1894 in Frs.

Gesamtbetrag der Verschuldung	Sämtliche Gemeinden	Paris	Die übrigen Gemeinden
am 31. März 1878	2 745 754 306	1 988 276 523	757 477 783
„ 30. Juni 1886	3 020 450 528	1 777 914 586	1 242 535 942
„ 31. März 1894	3 514 436 672	2 073 657 880	1 440 778 792

Tabelle IV. Einnahmen und Ausgaben der Departements im Jahre 1893.

Einnahmen:	Frs.
1) Aus dem Departemental-Vermögen	1 333 849,87
2) Aus Beiträgen dritter (Subventionen des Staats, Beiträgen der Gemeinden und Privaten)	57 319 376,12
3) Aus Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern	171 228 815,00
4) Aus Akten oder Finanzoperationen, welche die Verminderung des Stammvermögens der Departements oder die Belastung dieser Verbände mit Schulden zum Inhalt haben	26 768 545,30
5) Verschiedener Art	7 734 609,46
Gesamtsumme	264 385 195,75

Ausgaben:	Frs.
1) Für das Personal der Präfekten und Unterpräfekten (Zuschüsse zum Büreaufonds, zur Pensionskasse und zu Beamtenunterstützungen)	4 423 433,24
2) Für das Grundeigentum (Gebäude) der Departements .	10 306 029,39
3) Für Miete von Gebäuden und Lokalen	4 336 926,30
4) Für das Mobiliar der Dep.	965 427,86
5) Für Wege und Eisenbahnen	28 892 538,83
6) Für die öffentliche Armenpflege	60 193 059,77
7) Für den öffentlichen Unterricht	4 569 750,41
8) Zur Ermutigung von Unternehmungen der Wissenschaft u. Kunst sowie zur Beförderung der Landwirtschaft u. Industrie	6 398 737,83
9) Für Kultuszwecke	66 716,09
10) Für das Kataster	855 327,82
11) Zur Tilgung und Verzinsung von Anlehen	33 715 982,67
12) Verschiedene Ausgaben . .	10 365 725,55
Gesamtsumme	265 089 655,76

150) Bulletin de statistique et de législation comparée Tome XXV. S. 199 ff. S. 656 ff.

Hienach haben in den Gemeinden von 1877—1895 die Zuschläge zu den Staatssteuern um 33,3 Prozent, die Einnahmen aus den Oktrois um 22,2 Prozent zugenommen. Der Gesamtbetrag der Verschuldung hat sich von 1878—1894 erhöht in Paris um 4,1 Prozent, in den andern Städten dagegen um 90,2 Prozent. Was die Abstufung der Steuerbelastung anlangt, so gab es im Jahre 1895 3905 Gemeinden, welche weniger als 15, 7480, welche 15 bis 30, 8876, welche 31 bis 50, 11244, welche 51 bis 100 und 4656, welche mehr als 100 Centimes Gemeindesteuerzuschläge umgelegt hatten. Die auf den Haushalt der Departements bezügliche Tabelle IV ist vor allem dadurch lehrreich, daß sie den hervorragenden Anteil, welchen an den Einnahmen die Zuschläge zu den direkten Staatssteuern und demnächst die Beihilfen des Staats, an den Ausgaben die Aufwendungen für die öffentliche Armenpflege und für das Wege- und Eisenbahnwesen haben, veranschaulicht: erst in dritter Linie folgen unter den Einnahmen die Erträge aus Anlehen und Vermögensveräußerungen, unter den Ausgaben allerdings schon in zweiter Linie die Aufwendungen für die Tilgung und Verzinsung der Anlehen. Den Einnahmen aus Anlehen von 37072729,28 Frs. im Jahr 1885 steht eine solche von 38665687,40 Frs. i. J. 1887 und von 26442144,05 Frs. i. J. 1893 gegenüber [152]).

3) Belgien.

Amtliche Veröffentlichungen: Statistique générale de la Belgique: Exposé de la Situation du Royaume (1841—1850) publié par le Min. de l'Intérieur. 1853. Bd. III. S. 100 ff. Documents statistiques publiés par le Min. de l'Intérieur avec le concours de la Commission centrale de statistique. Bd. I—XIII. 1857—1869. Situation financière des Communes en 1865 et en 1875. 1883 (besonders und als Bd. XV des Bulletins der statist. Centralkommission erschienen). Annuaire statistique de la Belgique, bis jetzt 26 Jahrgänge (letzter Jahrgang 1895).

§ 127. In Belgien haben, nachdem schon früher die Finanzstatistik der Gemeinden und Provinzen Gegenstand eingehender Bearbeitung gewesen war, Aufnahmen dieser Statistik betreffs der Gemeinden in den Jahren 1865, 1870, 1875 und 1880 stattgefunden; die Vergleichung der Ergebnisse von 1865 und 1875 bildet den Gegenstand einer eingehenden, vom Ministerium des Innern im Jahre 1883 veröffentlichten Bearbeitung, welche die Beträge der Einnahmen und Ausgaben der gedachten Jahre nach Kategorien einander gegenüberstellt; beigefügt ist eine Uebersicht des Grundbesitzes und des Schuldenstandes. Leider ist diese vortreffliche Publikation nicht fortgesetzt worden; eine Aufnahme der Ergebnisse des Gemeindefinanzwesens hat zwar 1880 stattgefunden, doch ist dieselbe seitdem nicht wiederholt worden. Die wichtigsten Zahlenergebnisse für die Jahre 1865, 1875 und 1880 vergegenwärtigt die folgende Tabelle I [153]).

Tabelle I. Einnahme, Ausgabe und Schuldenstand der Gemeinden (in Frs.)

Positionen:	1865		1875		1880	
I. Einnahmen.						
1. Ordentliche		39 849 611		79 834 571		92 592 919
Darunter:						
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	4 166 454		8 949 973		11 906 932	
2) Anteil a. Kommunalfonds	16 895 246		24 281 445		25 985 461	
3) Besondere kommunale Personalsteuern	3 050 868		2 928 874		2 969 783	
4) Taxes *)	176 435		5 071 731		6 996 772	
5) Beihilfen des Staats und der Provinzen zu den ordentlichen Bedürfnissen der Unterrichtsverwaltung . .			*6 892 206		10 733 032	
2. Außerordentliche		50 418 168		117 169 521		115 064 456
Darunter:						
1) Realisierung von Anlehen			68 328 293		52 178 196	
2) Beihilfen d. Staats u. d. Provinzen zum Bau von Schulen, für Vizinalwege			*8 572 195		9 452 179	
3) Ueberschüsse früherer Finanzperioden					42 068 312	
Gesamteinnahmen		90 267 779		196 995 292		207 657 375
II. Ausgaben.						
Ordentliche		38 589 914		57 544 539		89 913 925
Außerordentliche . . .		34 760 205		103 894 935		80 268 205
Gesamtausgaben		73 350 119		161 439 474		170 182 130
III. Gesamtbetrag der Verschuldung der Gemeinden aus Anlehen				435 124 482		581 414 670

*) besondere Kommunalsteuern, kommunale Grund-, Aufwandsteuern, Gebühren umfassend.

151) Bulletin de statistique etc. XL. S. 667.

152) Das. XXVII. S. 430. XXXIX. S. 476.

153) Für die beiden ersteren Jahre aus der Sit. financière S. 10 ff. (die Zahlen mit * S. 193) für das letztere aus dem Annuaire statistique entnommen.

Tabelle II. Einnahme und Ausgabe der 12 Gemeinden mit mehr als 40 000 Einwohnern im Jahre 1893[154].

Positionen	1893		Positionen	1893	
I. Einnahmen.	Frs.	Frs.	II. Ausgaben.	Frs.	Frs.
Ordentliche . . .	57 567 807		Ordentliche . .	54 314 707	
Darunter			Darunter		
Zuschläge zu den Staatssteuern		6 649 706	Kosten der Verwaltung einschl. der öffentlichen Sicherheit		8 507 951
Anteil an Kommunalfonds		14 907 674	Armenunterstützung . .		3 625 404
Kommunale Personalsteuern		1 085 184	Oeffentlicher Unterricht .		9 226 167
Andere kommunale Auflagen		9 548 878	Schöne Künste und Wissenschaften		1 107 286
Erträge des Gemeindevermögens		16 496 420	Kultus		98 308
II. Außerordentliche	49 847 471		Straßen und Wege . .		1 608 163
Gesamteinnahme	107 415 278		Oeffentliche Arbeiten .		1 189 832
			Beleuchtung der Straßen und öffentlichen Plätze		4 183 780
			Gesundheitswesen . . .		974 391
			Verzinsung der Gemeindeschulden		17 978 117
			Außerordentliche	21 587 351	
			Gesamtausgabe	75 902 058	

Auf den Kopf der Bevölkerung entfielen 1893 (in Frs.) in den Städten:

	Antwerpen	Brüssel	Lüttich	Gent	Schaerbeek	Mecheln
an Zuschlägen zur Staatssteuer	7,76	9,76	0,18	2,56	9,53	4,36
an Personal- und anderen kommunalen Auflagen	17,03	8,78	13,83	6,41	6,87	3,12
	Molenbeek St. Jean	Verviers	Brügge	Ixelles	Brabant	Louvain
an Zuschlägen zur Staatssteuer	4,47	8,61	3,09	10,04	6,82	2,93
an Personal- und anderen kommunalen Auflagen	4,84	1,00	3,27	4,88	6,37	1,60

Die nachstehende Tabelle III enthält für die Provinzen nach dem Annuaire statistique die Einnahmen und Ausgaben für die Jahre 1840, 1850, 1860, 1870, 1880, 1887 und 1893 und den Schuldenstand in den Jahren 1850, 1860, 1870, 1880, 1885, 1892, 1894.

(Tabelle III s. Seite 153.)

Zur Vergleichung mit den für England und Frankreich erzielten Ergebnissen eignen sich diese Notizen schon aus dem Grunde nicht, weil bei der Abgrenzung der Kategorien und namentlich bei der Scheidung von ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben in Belgien von anderen Gesichtspunkten ausgegangen wurde; diese Gesichtspunkte sind aber selbst für die Feststellungen der Jahre 1865, 1875 und 1880, soweit die Gemeinden in Betracht kommen, nicht überall die gleichen gewesen, indem für 1865 alle Staatszuschüsse den außerordentlichen Einnahmen zugerechnet worden sind, während für die Ergebnisse der Jahre 1875 und 1880 diese Zuschüsse, je nachdem sie laufenden oder außerordentlichen Bedürfnissen dienen, unter den ordentlichen oder außerordentlichen Einnahmen geführt werden. Immerhin ist es beachtenswert, daß die erhebliche Steigerung, wie sie zwischen den Jahren 1865 und 1875 in den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben eingetreten ist (Tab. I), zwischen den Jahren 1875 und 1880 sich nicht fortgesetzt hat, ja daß in dem letztgedachten Zeitraum der Betrag der außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben sogar herabgegangen ist. Diese Minderung tritt namentlich auch in den Einnahmen aus der Realisierung von Anlehen hervor: es läßt dies darauf schließen, daß das Bedürfnis einmaliger erheblicher Kapitalverwendungen in der Gemeindewirtschaft in der Abnahme begriffen ist. Die übrigen Einnahmepositionen, namentlich die aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und aus den taxes gezogenen Erträge zeigen eine nur mäßige Steigerung. Bemerkenswert ist die Erweiterung der Beihilfen des Staats und der Provinzen, welche sich in Erhöhung des bezüglichen Einnahmebetrags zwischen den Jahren 1875 und 1880 ausprägt. Einnahme und Ausgabe der Provinzen (Tab. III) zeigt zwischen den Jahren 1870 und 1880 und wiederum zwischen den Jahren 1887 und 1893 eine beträchtliche Steigerung. Die Gesamtverschuldung aus Anlehen hat sich bei den Gemeinden, für welche spätere Ermittelungen nicht vorliegen, zwischen den Jahren 1875 und 1880 erhöht; ebenso ist die Verschuldung der Provinzen von der Mitte dieses Jahrhunderts an bis zur Gegenwart in Zunahme begriffen.

154) Vgl. Annuaire Statistique de la Belgique, Tome XXVI. 1895 S. 244 ff.

Tabelle III. Einnahme, Ausgabe und Schuldenstand der Provinzen (in Frs.).

Positionen:	1840	1850	1860	1870	1880	1887	1893
I. Einnahmen.							
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	1 916 916	2 718 719	3 337 612	5 108 842	5 816 166	6 218 589	6 801 445
2) Hundesteuer . . .	191 791	305 878	451 255	704 384	1 166 059	1 268 205	1 609 070
3) Steuer v. Handel m. Tabak und geistigen Getränken . . .				100 579	1 484 928	1 685 760	1 777 375
4) Jagdscheinabgabe .				86 768	111 000	230 510	136 480
5) Andere Prov.-Abgaben	288 274	279 129	270 618	149 803	182 905	183 180	1 405 354
6) Aus Anlehen . .	1 764 862	1 408 732	9 800	1 205 492	869 663	858 000	847 329
7) Zuschüsse des Staats	438 577	282 342	183 186	227 371	375 081	223 583	260 259
8) Andere Einnahmen	1 129 368	829 415	530 369	684 120	953 834	1 103 917	1 323 283
Summe	5 729 788	5 824 290	4 782 840	8 267 359	10 959 636	11 671 744	14 160 595
9) Aktivbestände aus früheren Finanzperioden	1 209 267	977 276	969 740	943 304	1 711 004	1 854 088	1 632 411
Gesamteinnahme .	6 039 055	6 801 566	5 752 580	9 210 663	12 670 640	13 525 832	15 793 006
II. Ausgaben.							
1) Gerichtshöfe, Gefängnisse, Gendarmerie	626 320	378 837	455 690	653 711	1 530 243	1 043 728	1 345 067
2) Kultus	277 266	265 270	427 557	703 234	493 875	449 845	416 117
3) Für Verzinsung und Tilgung v. Anlehen	163 851	1 295 314	528 962	811 735	1 318 829	1 454 160	1 335 538
4) Oeffentlicher Unterricht u. Schulgebäude	189 021	595 080	692 598	1 764 291	2 308 450	2 357 899	2 613 528
5) Provinzialstraßen .	3 088 713	888 992	559 823	636 620	1 028 746	1 000 289	1 235 035
6) Vizinalstraßen . .	333 707	606 165	806 499	1 573 449	1 560 396	1 649 096	1 963 936
7) Andere Ausgaben .	1 016 863	889 872	1 239 601	1 465 722	2 391 439	2 970 313	5 364 565
Summe	5 695 741	4 913 530	4 710 730	7 614 422	10 641 978	10 985 320	14 273 786
8) Zur Deckung des Defizits früherer Finanzperioden . .	77 939	838 096			87 236		
Gesamtausgabe . .	5 773 680	5 757 626	4 710 730	7 614 422	10 729 214	10 985 320	14 273 786
	1850	1860	1870	1880	1885	1892	1894
III. Gesamtverschuldung der Provinzen aus Anlehen	9 450 000	7 595 508	15 162 118	19 257 994	22 282 120	23 955 006	26 193 766

4) Niederlande.

Amtliche Veröffentlichungen: Statistisch Jaarboekje voor het Koningrijk der Nederlanden, Jaargang I—XIV. Uitgegeven door het departement van binnenlandsche saken. 1851—1868, Statistische Bescheiden voor het Koningrijk der Nederlanden. 1) Enkel provinciale en huishoudelijke rekeningen, 2) Gemeenterekeningen. 1870—1875. Jaarcijfers uitgegeven door de Centrale Commissie voor de Statistick. Binnenland. 1895 en vorige jaaren. 1896. **Litteratur:** Jaarboekje, uitgegeven door het Statistisch Instituut der Vereeniging voor het Statistick in Nederland (einschließlich der Veröffentlichung für 1887 40 Jahrgänge; insbesondere die Jaarcijfers, binnenlandsch overzicht). Ferner, namentlich was die Steuerstatistik anlangt, die oben (§ 86) genannten Werke von Treub, Bok, Heynsius.

§ 128. Die Statistik der Niederlande hat sich längere Zeit hindurch durch hervorragende Leistungen in Betreff von Veröffentlichung der Ergebnisse der kommunalen Finanzverwaltung ausgezeichnet. Nachdem bereits in Ansehung der Provinzen für die Zeit seit dem Jahre 1848, in Ansehung der Gemeinden für die Zeit seit dem Jahre 1851 umfangreiche finanzstatistische Erhebungen stattgefunden hatten, deren Resultate in dem oben genannten Jahrbuch veröffentlicht worden waren, erhielten mit der veränderten Organisation der amtlichen Statistik die bezüglichen

Ermittelungen für die Zeit vom Jahr 1869 an eine beträchtlich größere Ausdehnung. Im Anschluß an dieselben erschienen demnächst periodische Nachweisungen, welche insbesondere betreffs der Statistik der Besteuerungsverhältnisse ein wertvolles Material zu Tage förderten und welche die Jahre 1870 bis 1875 umfassen. Spärlicher fließen die Quellen für die neueste Zeit. Die nachfolgenden Ziffern sind den Jaarcijfers (s. oben) entnommen. Das erhebliche Ansteigen der Einnahmen und Ausgaben im Jahre 1886 beruhte lediglich auf den in den Provinzen Nord- und Südholland vorgenommenen Anlehensoperationen, welche das Emporschnellen der Einnahmen aus Anlehen und der korrespondierenden Ausgaben verursacht hatten; schon im darauffolgenden Jahre 1887 sanken Einnahmen und Ausgaben wieder auf ihren normalen Betrag, um nach einem mäßigen Ansteigen, dem eine mit diesem Ansteigen Schritt haltende Entwickelung der Einnahmen namentlich aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern und aus selbständigen Gemeindepersonalsteuern entspricht, im Jahre 1894 wiederum infolge von Anlehen unvermittelt in die Höhe zu gehen.

Einnahme und Ausgabe der Gemeinden (in 1000 Gulden).

Position:	1879	1882	1886	1887	1890	1893	1894
Gesamteinnahme	55 864	76 612	116 939	77 018	75 570	78 063	107 060
Darunter							
1) Ueberschüsse früherer Finanzperioden	7 148	4 926	7 136	5 437	5 760	5 407	4 683
2) Aus Anlehen	9 778	19 698	57 692	17 260	17 297	13 806	42 918
3) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (Opcenten op's Rijks directe belasting)	5 453	6 034	6 594	6 721	7 119	7 851	7 858
4) Besondere direkte Gemeindesteuern (hoofdelijke omslag)	8 871	9 298	10 169	10 484	11 374	12 530	12 971
5) Anteil am Ertrage der Staatspersonalsteuer (Aandeel in's Rijks personeele bel)	8 274	8 905	8 454	8 560	8 360	8 514	8 541
Gesamtausgabe	50 486	70 322	111 882	72 018	71 596	73 112	100 863
Darunter							
1) Kosten der Gemeindeverwaltung	3 594	3 955	4 358	4 386	4 540	4 472	4 483
2) Für öffentliche Arbeiten	11 567	11 637	11 334	11 303	12 357	13 926	12 057
3) Für die Verwaltung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverwaltung)	3 450	3 952	4 726	4 708	4 928	5 286	5 735
4) Zur Verzinsung und Tilgung von Schulden	10 206	12 697	60 929	20 257	18 656	16 461	46 084

5) Italien.

Amtliche Veröffentlichungen: Bilanci comunali, seit 1863, jährlich veröffentlicht; die neuesten für 1891 erschienen 1894. Bilanci provinciali, seit 1862 veröffentlicht. Statistica delle tasse e diritti comunali, seit 1881 veröffentlicht. Statistica delle debiti comunali e provinciali per mutui, zuerst 1873 veranstaltet. Betreffs der Litteratur siehe die Notizen oben § 87.

§ 129. Der Boden für statistische Erhebungen über die Finanzwirtschaft der Gemeinden und Provinzen wurde zuerst durch die Gemeinde- und Provinzialgesetze vom 23. Oktober 1859 und 30. März 1865 geebnet, welche für die damals dem Königreich Sardinien bezw. dem Königreich Italien angehörig gewesenen Gebietsteile eine einheitliche kommunale Organisation begründeten. Eine Konsequenz dieser Organisation bildete die einheitliche Regelung des Rechnungswesens, wie sie durch Verordnung des Ministers des Innern betreffs der Gemeinden vom 20. Juli 1875, betreffs der Provinzen vom 5. Juli 1881 erfolgte; hiermit wurde eine weitere wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Bearbeitung der Finanzstatistik geschaffen; erst seit den genannten Jahren haben daher die Erhebungen, mit denen zuerst bezüglich der Provinzen für das Jahr 1862, bezüglich der Gemeinden für das Jahr 1863 vorgegangen worden war, an Bedeutung gewonnen. Der unermüdlichen Energie und der hervorragenden Sachkunde des obersten Leiters der Statistik Italiens, L. Bodio's, ist es zu danken, daß die Leistungen auf diesem Gebiet, nicht nur was Fruchtbarkeit im Allgemeinen sowie Regelmäßigkeit und Schnelligkeit der Veröffentlichungen, sondern auch was Umfang, Zuverlässigkeit und übersichtliche Gruppierung des gelieferten Materials anlangt, denen von fast allen anderen Staaten voranstehen. Dreierlei Richtungen der Ermittelungen gehen neben einander her: die Ergebnisse erstens der Wirtschaft der Gemeinden und Provinzen im Allgemeinen finden ihre Zusammenstellung in den Bilanci comunali und Bilanci provinciali, Veröffentlichungen, die eine Bearbeitung des in den jährlichen Voranschlägen zu Tage tretenden Materials enthalten. Was die Bilanci comunali anlangt, findet deren Herausgabe seit dem Jahre 1863 alljährlich statt. Die Bilanci comunali von 1882 und 1884 enthalten zugleich eine Erhebung über den Stand des Aktivvermögens der Provinzialhauptorte und Provinzen; dies Vermögen ist in bewegliches und unbewegliches, letzteres wieder in ländliche, städtische und Verwaltungszwecken dienende Grundstücke, in Rechte auf Kanon und andere Immobiliarrechte geschieden; die letztere Erhebung ist eine ver-

einzelte geblieben, da sie bei Aufstellung der späteren Bilanci nicht wieder aufgenommen worden ist. Die Aufstellung gleichförmiger Bilanci provinciali konnte erst nach einheitlicher Herstellung des Rechnungswesens vom Jahre 1882 ab erfolgen: bis dahin war die Abfassung derselben nach verschiedenen Mustern bewirkt worden. Eine sehr eingehende Bearbeitung hat zweitens die Statistik der Gemeindesteuern gefunden. Auch die auf diesen Teil der Materie bezüglichen Erhebungen reichen in ihrem Beginn bis auf das Jahr 1863 zurück. Im Gegensatz zu den Bilanci liegen diesen Zusammenstellungen die Ergebnisse der Rechnungen zu Grunde. Ein ganz besonderes Interesse drittens wurde der Statistik des Schuldenstandes der Gemeinden und Provinzen zugewendet: die auf denselben bezüglichen Ermittelungen haben vom Jahre 1873 an stattgefunden. Die wichtigsten der vorgenannten Ergebnisse sind in den folgenden Tabellen summarisch zusammengestellt worden.

Die Tabellen I und II geben eine Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Provinzen vom Jahr 1875 ab; die Tabelle III enthält Angaben über die Verschuldung dieser Korporationen. Alle drei Tabellen sind den Bilanci comunali e provinciali entnommen.

Was die in den ersten beiden Tabellen mitgeteilten Ergebnisse anlangt, so sind sie teils wegen der Art, in welcher sich Einnahme und Ausgabe auf die verschiedenen Kategorien verteilen, teils wegen des Verhältnisses, in welchem sich die einzelnen Positionen entwickelt haben, von Interesse. Was die Gemeinden anlangt, so stehen von den Einnahmen die aus den Steuern (Oktrois, Zuschlägen zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer, selbständigen Gemeindesteuern) im Vordergrunde, auf welche mit zusammen 330 882 391 Lire im Jahr 1891 mehr als die Hälfte der Gesamteinnahme — 644 875 465 Lire — entfällt; weiter machen die Einnahmen aus der Realisierung von Anlehen — 66 628 760 Lire — etwas mehr als ein Zehntel jener Gesamteinnahme aus; von völlig zurücktretender Bedeutung sind dagegen die Zuschüsse des Staats und noch mehr die der Provinzen, von denen erstere 8 987 353, letztere nur 2 252 867 Lire betragen. Unter den Ausgabepositionen sind die bedeutendsten die für die öffentlichen Arbeiten und für die Bedürfnisse der Unterhaltung des Vermögens und der Tilgung und Verzinsung der Anlehen; von der Gesamtausgabe des Jahres 1891 mit 644 875 465 Lire entfallen auf erstere Position 110 075 158, auf letztere 133 316 464 Lire; hierauf folgen die Ausgaben für Orts- und Gesundheitspolizei mit 80 638 111, für öffentlichen Unterricht mit 74 793 108, für die Verwaltung mit 48 542 654 und für Armenpflege mit 20 389 197 Lire. Die Steigerung der Gesamteinnahme und Gesamtausgabe zwischen den Jahren 1875 und 1887 hat sich nahezu in dem Verhältnis von 2 zu 3 vollzogen; die Hälfte dieser Steigerung entfällt jedoch allein auf die Hauptorte der Provinzen. Von den Ausgaben zeigt die erheblichste Steigerung die für den öffentlichen Unterricht, für Orts- und Gesundheitspolizei und auf die öffentlichen Arbeiten. Hierauf ist dann wohl auch die erhebliche Steigerung der Anleihebedürfnisse und damit der Einnahmen aus Anlehen zurückzuführen, welche von 1875 bis 1887 mehr als im Verhältnis von 3 zu 7 gewachsen, seitdem allerdings — dank der Zunahme der Einnahmen aus den Steuern — wieder erheblich zurückgegangen sind; mehr als verdoppelt haben sich die Zuschüsse des Staats, ein Faktor, der indessen bei der Geringfügigkeit des Bruchteils, welchen die Zuschüsse von der Gesamteinnahme ausmachen, von geringer Bedeutung ist. Was die Einnahme aus den Steuern betrifft, so ist die aus den besonderen kommunalen Steuern wie 5 zu 9, die aus den Oktrois in einem Verhältnis von mehr als 4 zu 7, die aus den Zuschlägen zu den direkten Staatssteuern nur im Verhältnis von ungefähr 5 zu 6 gewachsen. Da die Erhebung von Oktrois sich auf größere Gemeinden beschränkt, so ist wahrscheinlich, daß diese im Allgemeinen den Erhöhungen des Aufwandes durch Erhöhungen der Oktrois gerecht geworden sind und daß die Steigerung der Einnahme aus den Zuschlägen zum weitaus größten Teil auf die kleineren Gemeinden entfällt. Unter den 8257 Gemeinden des Königreichs gab es im Jahr 1884 4779, welche unter 100, 2416, welche 100 bis 200, 583, welche 200 bis 300, 220, welche 300 bis 500, 57, welche 500 bis 700, 17, welche 700 und mehr Zuschläge erhoben. Mag auch immerhin ein Teil dieser Verschiedenheit auf Rechnung des ungleichen Verhältnisses gesetzt werden können, mit welchem nach den bestehenden Katastern die realen Objekte in den einzelnen Gemeinden zur Grund- bezw. Gebäudesteuer veranlagt sind, so zeigen diese Ergebnisse doch schlagend, von wie unzureichender Wirkung in Bezug auf die Entlastung überbürdeter Gemeinden die Zuschüsse des Staates und der Provinzen seither gewesen sind. Das Budget der Provinzen ist von 83 442 435 Lire im Jahre 1875 auf 128 509 261 Lire im Jahr 1891, also etwa im Verhältnis von 2 zu 3 gestiegen. Das bedeutendste Anwachsen findet sich bei der Ausgabe in der Position für öffentliche Arbeiten, die im Verhältnis von 2 zu 3 gestiegen ist; von der Einnahme (1891) entfällt nahezu 7/10 auf den Ertrag der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern, ein Ertrag, welcher sich in der gedachten Zeitperiode in dem Verhältnis von 5 zu 7 erhöht hat. Was den Schuldenstand anlangt, so hat von 1877 bis 1891 die Zahl der mit Anlehensverbindlichkeiten belasteten Gemeinden sich in einem Verhältnis von 5 zu 8, der Gesamtbetrag der Anlehensverschuldung im Verhältnis von 6 zu 9 erhöht, während die Zahl der mit derartigen Verbindlichkeiten belasteten Provinzen von 1873 bis 1885 sich in einem Verhältnis von noch nicht 3 zu 4 erhöht, der Betrag der Gesamtverschuldung aber sich nahezu verdreifacht hat.

Tabelle I. Einnahme und Ausgabe der Gemeinden in Lire.

Positionen	1875	1880	1885	1891
Einnahmen.				
1. Ordentliche.				
Einkünfte aus dem Vermögen . . .	40 452 325	43 222 973	43 319 473	44 579 893
Verschiedene Einkünfte	6 532 354	6 563 536	8 652 954	10 519 266
Kommunale Verbrauchssteuer (dazi) .	83 554 892	92 297 991	112 566 106	145 877 871
Andere Gemeindesteuern und Gebühren	35 353 443	44 598 970	51 771 528	62 680 442
Zuschläge zur Staats-, Grund- und Gebäudesteuer	100 797 016	112 570 431	118 933 963	122 324 078
Summe	266 690 030	299 190 901	335 244 024	385 981 550
2. Außerordentliche.				
Aus dem Umsatz von Kapital oder Substanzvermögen: Anlehen	38 101 676	43 372 032	59 818 368	66 628 760
Aus dem Umsatz von Kapital oder Substanzvermögen: Veräußerung von Substanzvermögen	5 203 822	4 827 711	5 353 542	5 183 934
Aus dem Umsatz von Kapital oder Substanzvermögen: Außerordentliche Holzschläge .	4 965 433	4 583 294	4 775 369	5 393 038
Aus dem Umsatz von Kapital oder Substanzvermögen: Andere derartige Einnahmen .	10 635 492	14 133 778	11 088 843	25 937 758
Zuschüsse des Staats	3 670 991	6 663 447	8 308 595	8 987 353
Zuschüsse der Provinzen	2 019 307	3 131 874	2 751 874	2 252 867
Andere außerordentliche Einnahmen .	21 676 246	18 927 142	14 853 946	22 256 208
Summe	86 273 417	95 639 278	106 950 537	136 640 218
Aktivbestand aus früheren Finanzperioden	18 742 464	19 079 023	17 934 133	17 832 106
Ueberschüsse von Spezialverwaltungen	83 392 836	99 510 826	101 670 025	104 421 591
Gesamteinnahme	485 098 797	513 420 078	561 798 719	644 875 465
Ausgaben.				
Lasten des Vermögens, sowie Umsatz von Kapitalien und sonstigen Vermögenssubstanzstücken	94 507 999	94 056 275	105 239 225	133 316 464
Kosten der Verwaltung	40 637 866	39 722 071	43 184 717	48 562 654
Orts- und Gesundheitspolizei . . .	44 143 879	52 813 725	62 921 904	80 638 111
Oeffentliche Sicherheit und Rechtspflege	7 894 804	8 928 856	10 112 238	10 787 210
Oeffentliche Arbeiten	81 896 482	95 323 617	112 791 668	110 075 158
Oeffentlicher Unterricht	38 453 384	50 678 441	59 037 362	74 793 108
Kultus	4 684 315	3 689 263	3 843 225	3 597 445
Armenpflege	17 192 735	19 864 361	20 419 083	20 389 197
Verschiedene Ausgaben	42 535 371	48 517 220	42 579 272	58 294 527
Summe	371 946 835	413 593 829	460 128 694	540 453 874
Hierzu Zuschüsse zu Specialverwaltungen	32 929 289	99 826 199	101 670 025	104 421 591
Gesamtausgabe	454 876 124	513 420 028	561 798 719	644 875 465

Tabelle II. Einnahmen und Ausgaben der Provinzen nach den Voranschlägen in 1000 Lire.

Positionen	1875	1880	1883	1886	1891
I. Einnahmen.					
Einkünfte aus dem Vermögen . . .	1 160	999	1 393	1 399	1 537
Zuschläge zur Grund- u. Gebäudesteuer	59 415	71 498	76 225	78 956	84 231
Einnahme aus Anlehen	2 977	9 932	15 937	8 155	11 306
Aktivbestand und Einnahmereste aus der früheren Finanzperiode	4 659	3 890	2 892	3 545	3 968
Besondere Provinzialgebühren und Abgaben			224	226	162
Verschiedene ordentliche Einnahmen .	6 891	1 656	476	536	433
Durchlaufende Posten			8 466	7 798	7 752
Außerordentliche Einnahmen	4 995	3 742	3 864	4 599	7 897
Aus Spezialverwaltungen	3 345	3 076	4 222	6 338	11 223
Summe	83 442	94 793	113 699	111 552	128 509

Positionen	1875	1880	1883	1886	1891
II. Ausgaben.					
Lasten des Vermögens			7 319	7 870	8 919
Anlehen und Kapitalverkehr	19 434	19 134	8 518	7 378	9 981
Ausgabereste			2 529	1 289	1 683
Verwaltung			4 638	4 940	5 633
Unterricht	4 832	5 053	5 017	5 227	5 390
Armenpflege	16 020	17 818	18 684	19 509	20 725
Gesundheitswesen	342	352	444	413	349
Polizei	3 672	3 599	3 976	4 255	4 599
Oeffentliche Arbeiten	30 903	41 800	45 547	41 865	44 796
Landwirtschaft			1 779	1 916	1 944
Verschiedene obligatorische ordentliche Ausgaben			334	420	428
Verschiedene obligatorische außerordentliche Ausgaben	5 011	3 326	1 376	1 668	4 387
Verschiedene fakultative Ausgaben			850	667	699
Zusammen	80 214	91 082	101 011	97 417	109 533
Durchlaufende Posten	—	—	8 466	7 797	7 753
An Specialverwaltungen	3 607	3 711	4 222	6 338	11 223
Gesamtbetrag der Ausgaben	83 821	94 793	113 699	111 552	128 509

Tabelle III. Stand der Verschuldung aus Anlehen der Gemeinden und Provinzen.

I. Gemeinden.

Jahr	Zahl der Gemeinden mit Anlehensschulden	Einwohnerzahl der mit Anlehensschulden behafteten Gemeinden	Betrag der Anlehensschuldung in Lire	Anteil auf 100 Einwohner in Lire
1877	3690	16 870 276	784 668 761	4651
1878	3693	17 224 694	814 223 215	4727
1880	4443	20 091 571	777 611 151	3870
1882	4659	20 509 094	790 946 934	3857
1885	4925	21 619 633	883 138 464	4085
1891	5554	?	1 175 653 421	?

II. Provinzen.

Jahr	Zahl der mit Anlehensschulden belasteten Provinzen	Einwohnerzahl der mit Anlehensschulden belasteten Provinzen	Gesamtbetrag der Anlehensschuldung in Lire	Anteil auf 100 Einwohner in Lire
1873	48	18 688 074	62 611 663	335
1877	49	19 857 194	98 430 229	496
1878	50	20 179 627	107 277 689	532
1880	50	19 100 407	112 055 205	587
1882	57	23 026 990	136 982 409	595
1885	62	25 259 203	172 409 115	682
1891	62	?	174 935 367	?

6) Deutschland.

Amtliche Dokumente: Die Beschlüsse der vier ersten Konferenzen deutscher Städtestatistiker, zusammengestellt von Dr. Ernst Hasse. Litteratur: v. Tschoppe, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Deutschland in J. f. Nat. Bd. X, S. 532 ff., siehe im Uebrigen die beiden folgenden Unterabschnitte.

§ 130. Vorbemerkung. Eine einheitliche Bearbeitung der kommunalen Finanzstatistik für Deutschland fehlt bisher: wie die legislatorische und administrative Regelung des Kommunalwesens Sache der Einzelstaaten geblieben ist, so hat auch die amtliche Behandlung der kommunalen Finanzstatistik bisher ausschließlich im Zuständigkeitsbereiche der Landesverwaltungen stattgefunden, welche bei der Veranstaltung der bezüglichen Erhebungen von überaus verschiedenen formellen und materiellen Gesichtspunkten ausgegangen sind; ungeachtet der Anregung, welche die Beschäftigung mit dem Gegenstande durch die mehr oder weniger den verschiedenen Staaten gemeinsamen Reformfragen erhalten hat, ist dennoch das aus der Beteiligung der statistischen Aemter der einzelnen Länder hervorgegangene Material ein quantitativ und qualitativ so ungleichartiges geblieben, daß aus demselben selbst ein auf die allgemeinsten Umrisse sich beschränkendes Gesamtbild nicht herstellbar ist; es ergiebt sich hieraus die auch übrigens schon in der Weitschichtigkeit des Materials begründete Notwendigkeit, die nachfolgenden Notizen auf Preußen und Bayern zu beschränken. Eine Aenderung der oben bezeichneten Sachlage ist in neuerer

Zeit insoweit eingetreten, als von denjenigen deutschen Großstädten, welche sich vor einigen Jahren zum Behuf gleichheitlicher Gestaltung ihrer Statistik vereinigt haben, auch die Herstellung einer nach einheitlichen Gesichtspunkten bearbeiteten Finanzstatistik in den Kreis der gemeinsamen Bestrebungen aufgenommen worden ist.

Direktiven für die Behandlung dieses Zweiges der Statistik sind in der vierten Jahreskonferenz deutscher Städtestatistiker zur Annahme gelangt. Hauptpunkte bilden die Feststellung des Aufwandes und der Deckungsmittel nicht bloß im Ganzen, sondern auch nach den einzelnen Verwaltungszweigen; für jeden derselben soll ermittelt werden, auf wie hoch sich der Aufwand an Sachgütern und persönlichen Dienstleistungen belief, aus welchen Quellen der hieraus sich ergebende Bedarf gedeckt wurde und wie die Wechselbeziehung des Aufwandes zur Entwickelung des städtischen Aufgabenkreises sich gestaltete. Mit Recht wird auf eine monographische Behandlung der einzelnen Verwaltungszweige Gewicht gelegt. Die Grundlage soll die Rechnung, die Zeiteinheit das Rechnungsjahr bilden, es soll ferner die Gebahrung in eine ordentliche und außerordentliche getrennt, ein Vermögensnachweis beigefügt und die Vermögensverwaltung besonders zur Darstellung gebracht werden. Die Veröffentlichungen der Ergebnisse dieser Statistik erscheinen in dem „Statistischen Jahrbuch deutscher Städte“ vom II. Jahrgang (1892) ab alljährlich in dem Abschnitt „Gemeindesteuern“. — Eine weitere wichtige Anregung für die zweckentsprechende Bearbeitung dieses Zweiges der Statistik ist von der für die Jahre 1873 bis 1882 in Oldenburg durchgeführten kommunalstatistischen Erhebung ausgegangen, die ebenso vermöge des umfassenden ihr zu Grunde gelegten Planes wie ihrer mustergültigen Durchführung eine der hervorragendsten Erscheinungen auf diesem Gebiete ist. Viel wichtiges Material im Einzelnen enthalten die periodischen Verwaltungsberichte der Städte und größeren Kommunalverbände.

1. Preußen.

Amtliche Veröffentlichungen. Aus der Zahl der älteren Publikationen sind zu erwähnen: Die Uebersichten Jahrg. III. S. 3—7 der Zeitschrift des Kgl. Preußischen Statistischen Bureaus und Heft XXXV. der preußischen Statistik; die neueren Publikationen bestehen in den von Herrfurth teils allein teils im Verein mit anderen Mitgliedern des Ministeriums des Innern bezw. des Statistischen Bureaus — Studt, v. d. Brincken, v. Tschoppe — veröffentlichten Beiträgen zur Finanz- bezw. zur Abgabenstatistik der Gemeinden, Kreise, Korporationen; siehe dieselben in der Zeitschrift VI, VII, IX und XVI; ferner den Aufsatz v. Tschoppe's: „Vergleichende Darstellungen aus der Finanzstatistik der preußischen Gemeinden für das Jahr 1883/84“ Zeitschr. Jahrg. XXIV, S. 203 ff. Ferner die periodischen statistischen Publikationen einzelner großer Städte, zum Teil — Berlin, Dresden — in Form besonderer statistischer Jahrbücher. — Litteratur: Insbes. Gerstfeld, Städtefinanzen in Preußen in Schmoller J. Bd. IV Heft 1, 1882; sowie zahlreiche hier gehörige Aufsätze in Stolps deutscher Gemeindezeitung.

§ 131. Die Statistik der kommunalen Finanzen hat hier durch die verdienstvolle Initiative und die unermüdliche Beharrlichkeit Herrfurths in neuerer Zeit einen erheblichen Grad von Durchbildung erhalten; ungeachtet der besonderen Schwierigkeiten, welche gerade in Preußen die zwischen den einzelnen Landesteilen bestehende Ungleichförmigkeit der Kommunalverfassung einem solchen Unternehmen entgegensetzt, läßt sich behaupten, daß wenigstens in Ansehung der Finanzen der Ortsgemeinden Preußen zur Zeit über Erhebungen verfügt, die zu den am breitesten angelegten und am zweckmäßigsten zu einer Uebersicht verarbeiteten gehören. Den Anstoß zu denselben hat, nachdem die früheren Versuche ein den Anforderungen einigermaßen genügendes Material nicht zu Tage gefördert hatten, eine am 26. November 1869 vom Abgeordnetenhause gefaßte Resolution gegeben, in der der Wunsch der Herstellung einer vollständigen Kommunalfinanzstatistik ausgesprochen wurde. Es liegen Aufnahmen aus den Jahren 1871, 1876, 1878, 1881 und 1883 vor, deren Ergebnisse, weil die zur Anwendung gelangten Schemata nur in einzelnen Punkten sich deckten, auch nur hier und da mit einander haben verglichen werden können; der Plan der Erhebungen hat sich hierbei dergestalt erweitert, daß die letzte der Aufnahmen — also die im Jahre 1883 veranstaltete — die aus den Voranschlägen pro 1883/84 sich ergebenden Beträge der Soll-Einnahme und Ausgabe der Stadt- und Landgemeinden umfaßt; nur die Einnahmen und Ausgaben der selbständigen Gutsbezirke fehlen, da sich bei diesen, wie schon angedeutet, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Wirtschaft von denen der privaten nicht trennen lassen. Die Aufnahme von 1871 bezog sich lediglich auf die Stadt- und Fleckengemeinden, die von 1878 auf die Gemeinden von mehr als 10000 Einwohnern; es beschränkten sich jedoch die Ermittelungen des letztgedachten Jahres nicht auf die Einnahmen und Ausgaben, sondern es begriffen dieselben vielmehr auch den Vermögens- und Schuldenstand in sich. Die Aufnahmen von 1876 und 1881 hatten die Gemeindesteuern, die des letztgenannten Jahres zugleich die Korporationsabgaben zum Gegenstande; es greifen daher dieselben in die Kategorie derjenigen Korporationen hinüber, welche oben unter der Bezeichnung „Specialgemeinden“ zusammengefaßt worden sind. Dagegen liegen, was die Statistik der Kommunalverbände höherer Ordnung anlangt, über dieselben nur teilweise der gegenwärtigen Lage der Verhältnisse entsprechende Arbeiten vor. Die letzte auf die Provinzialverbände bezügliche desfallsige

Veröffentlichung ist die im Heft XXXV der Preußischen Statistik unter dem Titel „Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869“ publizierte Arbeit; bezüglich der Kreise haben seitdem zwei weitere finanzstatistische Aufnahmen im Jahre 1878 und im Jahre 1881 stattgefunden, von denen die erstere sich auf den Vermögens- und Schuldenstand dieser Verbände, die letztere sich ausschließlich auf die Kreisabgaben erstreckte. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist durch die oben allegierten Publikationen des Preußischen statistischen Bureaus erfolgt. Eine in einzelnen Punkten weiter specialisierende Behandlung derjenigen Ergebnisse der Aufnahme von 1878 und 1881, welche sich auf Stadtgemeinden von mehr als 20 000 Einwohnern beziehen, ist in Gerstfeld's vorallegierter Schrift enthalten. Inzwischen haben, soweit bekannt, das Ministerium des Innern und das statistische Bureau jene früheren Erhebungen und zwar vorzugsweise nach den Richtungen hin fortgesetzt, zu denen die Lage der Erörterungen über die im Werke befindlichen Reformprojekte Anlaß gab. Bezügliche Veröffentlichungen sind im Anschluß an die betreffenden Gesetzesvorlagen zu erwarten.

In den hier nachfolgenden Tabellen haben nur einige der wichtigsten Zahlen Aufnahme finden können; von ihnen enthält die erste eine Specialisierung der aus den Voranschlägen für das Jahr 1883/84 sich ergebenden Einnahme und Ausgabe der Stadt- und Landgemeinden sowohl nach der Gliederung der Materien als nach der Scheidung in ein ordentliches und außerordentliches Budget: leider lassen in dieser Specialisierung die Resultate der letzten Aufnahme mit denen der früheren sich nicht vergleichen, da für diese entsprechende Rubriken nicht Anwendung gefunden haben; eine solche Vergleichung ist lediglich bezüglich des Ertrages der Gemeindeabgaben möglich, bezüglich dessen die Ergebnisse in der Tabelle II unter Scheidung der Stadt- und Landgemeinden nach den Aufnahmen für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883/84 neben einander gestellt worden sind: die Tabelle III enthält die Beträge der Kreisabgaben für die Jahre 1877/78 und 1880/81.

Die Tabelle I läßt ersehen, daß unter den Ausgabepositionen der laufenden Verwaltung die des Unterrichts- und Armenwesens sowie die für gemeinnützige Anstalten und für Verkehrsanlagen von hervortretender Bedeutung sind: während indessen die ersten beiden Ausgabepositionen bei Stadt- und Landgemeinden eine nicht beträchtlich variierende Quote der Gesamtausgabe bilden, nehmen in den Städten die gemeinnützigen Anstalten eine ungleich größere Quote dieser Ausgabe als auf dem Lande in Anspruch, wogegen in den Land-

Tabelle I[155]. Einnahmen u. Ausgaben der Stadt- u. Landgemeinden für 1883/84 (in 1000 M.).

Positionen	Stadtgemeinden mit Berlin (9 468 565 Einwohner)			Stadtgemeinden ohne Berlin (8 346 235 Einwohner)			Landgemeinden (15 723 675 Einwohner)		
	Ausgaben Gesamte	Ausgaben Außerordentliche	Brutto-Einnahme	Ausgaben Gesamte	Ausgaben Außerordentliche	Brutto-Einnahme	Ausgaben Gesamte	Ausgaben Außerordentliche	Brutto-Einnahme
Für allg. staatl. Zwecke	17 814	895	5 223	13 991	895	4 057	7 351	396	1 041
„ Verkehrsanlagen .	31 921	9 288	6 877	24 287	8 846	4 863	18 464	3 989	2 418
„ gewerbl. Anlagen zu Gemeindezwecken und zu gemeinnützigen Anstalten	33 778	10 283	59 950	32 708	7 529	35 654	873	302	244
„ Wohlthätigkeits- u. Armenanstalten u. für Wohlthätigkeit u. Armenpflege überhaupt	35 864	1 487	11 478	27 935	1 480	10 480	12 901	407	2 064
„ Unterrichtszwecke .	61 986	5 247	19 882	52 265	4 506	18 228	92 854	1 818	5 775
„ die allg. Gemeindeverwaltung inkl. Kosten für besondere Verwaltungszweige . .	24 073	1 049	1 646	19 458	1 049	1 379	13 280	234	533
„ Verzinsung, Tilgung der Gemeindeschulden	26 923	1 603		25 302	1 597		7 721	786	
Aus nutzbarem Vermögen	3 065		12 234	2 819		11 791			20 169 [6])
Aus Steuern . . .			108 493 [1])			84 013			63 221
Sonstige Ausgaben und Einnahmen . . .	11 049	1 623	7 747 [2])	10 801	1 422	6 814 [4])	10 496	1 677	5 726 [7])
Summe	272 210	31 477	252 879 [3])	215 301	27 327	196 000 [5])	100 882	9 613	101 196 [8])
Bei. Korporationsabgab.			8 442			8 143			28 617

1) Darunter außerordentl. 23 3) Darunter außerordentl. 3924 5) Darunter außerordentl. 3293 7) Darunter außerordentl. 1966
2) „ „ 3436 4) „ „ 2804 6) „ „ 392 8) „ „ 2899

155) Entnommen aus Ergänzungsheft XVI zur Zeitschr. des statistischen Büreaus. S. 186. 246 ff.

Tabelle II [157]). Gemeindeabgaben für die Jahre 1876, 1880/81 und 1883/84 (in 1000 M.).

Bezeichnung des vormaligen Gebiets	Betrag der Gemeindeabgaben in den Stadtgemeinden überhaupt	pro Kopf	Landgemeinden überhaupt	pro Kopf	zusammen überhaupt	pro Kopf
1876 (1875)						
1. Staat mit Berlin . . .	84 077 062	9,58	55 181 181	3,70	139 258 243	5,88
2. Staat ohne Berlin . . .	64 008 062	8,21	55 181 181	3,70	119 269 183	5,25
1880/81						
1. Staat mit Berlin . . .	99 754 021	10,53	59 225 521	3,76	158 979 542	6,30
2. Staat ohne Berlin . . .	76 785 900	9,19	59 225 521	3,76	136 011 421	5,68
1883/84						
1. Staat mit Berlin . . .	108 493 068	11,46	63 221 917	4,02	171 714 985	6,82
2. Staat ohne Berlin . . .	84 493 027	10,07	64 221 917	4,02	147 234 944	6,12

Tabelle III [158]). Betrag der Kreisabgaben in den Jahren 1877/78 und 1880/81 (in Mark).

Gebiet	Sollbetrag der im Jahre 1880/81 aufzubringenden Kreissteuern: Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	Besondere Kreissteuern	Gesamtbetrag	Gesamtbetrag der Kreissteuern pro 1877/78	Mithin pro 1880/81 mehr
Staat	24 514 270	1 361 864	25 876 134	22 800 430	3 075 704
Gebiet der Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 .	14 190 484	362 509	14 552 993	12 994 386	1 558 607
Die übrigen Landesteile	10 323 786	999 355	11 323 141	9 806 044	1 517 097

gemeinden die auf die Verkehrsanlagen entfallende Quote der Gesamtausgabe beträchtlich größer als in den Städten ist: es entspricht das den Gesichtspunkten, welche oben über die wachsende Bedeutung des in den städtischen Sonderinteressen begründeten Aufgabenkreises entwickelt worden sind. Aus den Zahlen der Tabelle II geht hervor, daß das Wachstum des Betrages der Gemeindeabgaben und des von denselben auf den Kopf der Bevölkerung entfallenden Anteils vom Jahre 1876 bis zum Jahre 1883/84 nur ein geringes gewesen ist und daß von diesem Wachstum der erheblich größere Teil auf die Stadtgemeinden entfällt; auf den Kopf der Bevölkerung kommen im letztgedachten Jahre in den Landgemeinden 4,02, in den Stadtgemeinden von 10000 und mehr Einwohnern 14,36 Mark; bei Hinzufügung der sogenannten Korporationsabgaben einschließlich der Abgaben zu Provinzial- und Kreiszwecken erhöhen sich diese Zahlen auf 5,84 bezw. 15,12 Mark [156]). Die Tabelle III ergiebt, daß unter den Kreissteuern selbständige Kreisabgaben nur eine völlig zurücktretende Stellung einnehmen und daß vom Jahre 1877/78 bis zum Jahre 1880/81 eine wohl durch die größere Ausdehnung der von den Kreisen zu unterhaltenden Verkehrsanlagen zu erklärende Erhöhung der Kreisabgaben, welche sich auf die sogenannten Kreisordnungs-Provinzen und die anderen Provinzen ziemlich gleich verteilt, stattgefunden hat.

2. Bayern.

Amtliche Veröffentlichungen: Die Verwaltungsberichte der unmittelbaren Städte, Zeitschrift des Kgl. bayerischen statistischen Bureaus IV S. 95. Zur Finanzstatistik der größeren Städte Bayerns, Zeitschrift XII S. 100. Gemeindeumlagen im Jahre 1876, Zeitschr. X S. 268, 1877 und 1878 XII S. 22, 1880 XIV S. 167, 1881 XV S. 69, 1882–86 Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, LX, 1887 S. 89, Beiträge LVII S. 174, 1890 Zeitschr. XXV S. 52, 1891 und 1892 Zeitschr. XXVI S. 327, 1892 und 1893 Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern I S. 186, II S. 198. Einnahmen der Gemeinden aus Verbrauchssteuern und Zöllen, 1893 Statist. Jahrb. II S. 201. Solleinnahmen an Lokalmalzaufschlag in den diesrheinischen Gemeinden für das Jahr 1879, Zeitschr. XII S. 173, Gemeindeaktivvermögen und Schulden 1889, Beiträge LVII S. 137, 1890 Zeitschr. XXV S. 42, 1891 und 1892 Zeitschr. S. 313, Jahrb. I S. 189, 1893 II S. 202; Kreis- und Distriktshaushalt, Jahrb. I S. 150 ff., II S. 193 ff.

156) v. Tschoppe, Zeitschrift des preußischen statistischen Büreaus. Jahrg. XXIV. S. 220 ff.

157) Entnommen aus Ergänzungsheft XVI zur Zeitschr. des statistischen Büreaus. S. 272.

158) Entnommen aus Ergänzungsheft IX der Zeitschrift des statistischen Büreaus. S. 134. 135.

§ 132. 1. Der Gemeindehaushalt.

Tabelle I. Die Gemeindesteuern in den Jahren 1876, 1878, 1880, 1881, 1886, 1892 und 1893 [159].

Gebiet	Jahr	Unmittelbare (d. h. nicht unter den Bezirksämtern stehende) Städte		Landgemeinden und unter den Bezirksämtern stehende Städte		Zusammen	
		Gesamtbetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern	Gesamtbetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern	Gesamtbetrag der direkten Gemeindesteuern	In Proz. der Staatssteuern
		M.		M.		M.	
Königreich	1876	3 056 052	71	11 110 265	71	14 166 318	71
	1878	4 531 963	82	12 477 686	78	17 009 649	79
	1880	5 556 113	87	11 483 886	67	17 039 999	73
	1881	5 488 742	85	11 222 191	66	16 710 934	71
	1886	7 515 059	88	13 130 183	72	20 645 242	77
	1892	10 862 647	99	16 068 039	84	26 930 686	90
	1893	11 155 583	101	15 976 853	83	27 132 436	89
Gebiet östlich des Rheins (linksrheinisches Bayern)	1876	3 056 053	71	8 241 864	60	11 297 917	63
	1878	4 531 963	82	9 166 255	66	13 698 218	70
	1880	5 556 114	87	8 633 255	69	14 189 368	69
	1881	5 488 742	85	8 215 020	57	13 703 762	66
	1886	7 515 059	88	9 074 967	58	16 590 026	78
	1892	10 862 647	99	10 740 610	67	21 603 257	80
	1893	11 155 583	101	10 593 788	66	21 749 371	80
Pfalz	1886	—	—	4 055 216	146	4 055 216	146
	1892	—	—	5 327 429	167	5 327 429	167
	1893	—	—	5 383 065	166	5 383 065	166

Es interessiert hier besonders die Thatsache, daß die Zunahme des Gesamtbetrages der direkten Gemeindesteuern namentlich in dem Zeitraum von 1886—93 eine beträchtliche war, und daß die Gemeindesteuern wenigstens in den unmittelbaren Städten den Betrag der Staatssteuern im Jahre 1893 bereits überschritten haben.

Dagegen ergiebt die folgende Tabelle II, welche einer leider nicht fortgesetzten Publikation in der Zeitschrift des k. bayerischen statistischen Bureaus Bd. XII S. 100 ff. entnommen ist, daß in den 12 größten Städten Bayerns (München, Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Regensburg, Bamberg, Fürth, Kaiserslautern, Bayreuth, Hof, Landshut, Speyer) die Gesamteinnahme und die Einnahme aus den Steuern insbesondere sowie ferner die Gesammtausgabe sich in dem Zeitraum von 1860/70 bis 1877 nahezu verdoppelt hat, wogegen eine Erhöhung des Wertes des Vermögens im Verhältnis beinahe von 2:5, eine Erhöhung des Schuldenstandes im Verhältnis etwa von 3:7 eingetreten ist. Offenbar sind diese Erhöhungen zum größern Teile auf Rechnung der Ausdehnung zu setzen, die gerade in der bezüglichen Zeitperiode den besondere städtische Wohlfahrtsaufgaben verfolgenden Veranstaltungen zu Teil geworden ist.

Tabelle II. Gesamteinnahmen u. Ausgaben u. Schuldenstand der 12 größten Städte Bayerns.

Positionen	1869/70	1877	1878
	M.	M.	M.
Direkte Gemeindesteuern (Zuschläge zu den direkten Staatssteuern)	1 464 758	3 937 776	3 917 308
Indirekte Gemeindesteuern (Zuschläge zu den direkten Staatssteuern)	3 394 486	4 951 732	4 908 175
Zusammen	4 859 244	8 889 508	8 825 483
Gesamteinnahme	9 221 852	18 305 028	17 758 005
Gesamtausgabe	8 853 413	17 331 414	17 129 547
Vermögen: Nicht rentierendes und rentierendes	30 180 560	58 543 601	73 191 717
Schulden	29 096 485	68 070 118	61 280 434

Die folgenden Tabellen IIIa und IIIb geben eine Ueberficht über das Aktivvermögen der Gemeinden.

159) Zeitschr. des K. bayr. Statist. Büreaus Jahrgang XV S. 77, Jahrgang XXVI S. 313, Beiträge zur Statistik des Königr. Bayern Heft LV 1889, Statist. Jahrbuch für das Königreich Bayern I. und II. Jahrgang S. 186 bezw. 198 ff.

Tabelle IIIa. Das Aktivvermögen der Gemeinden des Königreichs Bayern 1892.

Rentierendes Vermögen

Kapitalien M.	Kapitalien in Proz.[1])	Waldungen und sonstiger Grundbesitz M.	Waldungen und sonstiger Grundbesitz in Proz.[1])	Nutzungen M.	Nutzungen in Proz.[1])	Gebäude M.	Gebäude in Proz.[1])	Im Ganzen M.	Im Ganzen in Proz.[1])
51 971 052	9,0	252 712 805	43,7	3 775 217	0,7	93 005 395	16,1	401 464 469	69,5

Nicht rentierendes Vermögen

Kapitalien M.	Kapitalien in Proz.[1])	Grundbesitz M.	Grundbesitz in Proz.[1])	Gebäude M.	Gebäude in Proz.[1])	Rechte M.	Rechte in Proz.[1])	Im Ganzen M.	Im Ganzen in Proz.[1])
7 143 627	1,2	33 258 011	5,8	133 412 541	23,1	2 578 571	0,4	176 392 750	30,5

1) In Proz. des Gesamtvermögens.

Die Gesamtsumme des Gemeindevermögens beträgt hienach 577 857 219 M., welcher ein Gesamtschuldenbetrag von 215 339 637 M. gegenübersteht.

Tabelle IIIb. Das Vermögen und die Schulden der Städte und Landgemeinden des Königreichs Bayern 1892.

Gemeinden	Vermögen: rentierendes M.	Vermögen: nicht-rentierendes M.	Vermögen: Gesamt-vermögen M.	Gesamt-schulden M.	Gesamter Amortisationsaufwand M.
I. Unmittelbare Städte und pfälzische Gemeinden mit über 2500 Einwohnern	167 258 459	78 986 298	246 244 757	161 656 430	3 655 952
II. Sonstige diesrheinische Gemeinden mit städtischer Verfassung	44 316 693	13 780 350	58 097 043	21 925 633	618 514
III. Landgemeinden, in der Pfalz Gemeinden bis 2500 Einwohner	189 889 317	83 626 102	273 515 419	31 757 574	2 062 996
Zusammen	401 464 469	176 392 750	577 857 219	215 339 637	6 337 462

Auf die unmittelbaren Städte und die ihnen zugerechneten pfälzischen Gemeinden entfällt somit weitaus der größte Teil — rund ¾ — sämtlicher Gemeindeschulden. Der gesamte Ueberschuß des Gemeindevermögens über die Verschuldung beträgt 362 517 582 M., der Ueberschuß des rentierenden Vermögens 186 124 832 M. Dem Zinsen- und Amortisationsaufwand der Gesamtgemeindeschuld mit 14 113 666 M. steht eine Rente des Gemeindevermögens von 18 559 697 M. gegenüber.

Tabelle IV. Einnahmen der Gemeinden aus Verbrauchssteuern und Zöllen im Jahre 1893 [160]).

Gemeinden	Zahl der erhebenden Gemeinden	1. Einnahmen aus Verbrauchssteuern: Erhobener Gesamtbetrag M.	Kopfanteil der Bevölkerung M.	Von dem Gesamtbetrag trifft insbesondere auf: Malz- und Bieraufschläge M.	Getreide-, Mehl- u. Brotaufschläge M.	Fleischaufschläge M.
Unmittelbare Städte	41	6 253 508	—	3 848 206	1 334 900	1 005 538
Uebrige Gemeinden	1587	2 944 462	—	2 190 554	184 886	441 529
Darunter in der Pfalz . . .	11	290 367	0,40	175 334	—	66 453
Zusammen 1893	1628	9 197 970	1,64	6 038 760	1 519 786	1 447 067
1890	1556	9 760 060	1,74	—	—	—
1887	1446	8 019 448	1,48	—	1 519 786	—

160) Statistisches Jahrbuch des Königreichs Bayern, 2. Jahrg. 1895. S. 201.

Gemeinden	II. Einnahmen aus Zöllen				
	Zahl der erhebenden Gemeinden	Erhobener Gesamtbetrag M.	Kopfanteil der Bevölkerung M.	Von dem Gesamtbetrage trifft insbesondere auf Pflaster- und Brückenzölle M.	Pflasterzölle allein M.
Unmittelbare Städte	39	1 590 297	—	1 477 277	1 241 058
Uebrige Gemeinden	358	287 681	—	285 667	194 957
Darunter in der Pfalz . . .	—	—	—	—	—
Zusammen 1893	397	1 877 978	0,34	1 762 944	1 436 015
1890	397	1 934 728	0,35	—	—
1887	379	1 605 805	0,30	—	—

2. Der Kreishaushalt. Das Budget des Kreishaushalts [161]) betrug im Jahre 1895 in Einnahme und Ausgabe 13 173 067 M. Von den Einnahmen entfallen 3 132 378 M. auf Zuschüsse aus der Staatskasse (davon 3 082 691 M. für deutsche Schulen), 9 315 341 M. auf Kreisumlagen (auf den Kopf 1,62 M.), auf sonstige Einnahmen 725 348 M. Von den Ausgaben entfallen 157 889 M. auf Erhebung und Verwaltung der Kreiseinnahmen, 47 322 M. auf den Bedarf des Landrats, 9 360 853 M. auf Erziehung und Bildung (davon für deutsche Schulen 6 123 997 M., für gewerblichen und landwirtschaftlichen Unterricht 2 459 111 M.), 326 787 M. auf Kultus, 88 760 M. auf Gesundheit, 1 756 939 M. auf Wohlthätigkeit (davon 1 044 859 M. auf Kreisirrenanstalten), 1 230 277 M. auf Straßen-, Brücken- und Wasserbau, 204 240 M. auf sonstige Ausgaben und Reservefonds.

3. Der Distriktshaushalt. Im Jahre 1895 betrugen die Einnahmen (einschließlich jener der Distriktsarmenpflege) 9 707 187 M., wovon auf Kreis- und Centralfondszuschüsse 1 584 284 Mark und auf Umlagen 5 731 563 M. entfielen. Von den Ausgaben (einschließlich jener der Distriktsarmenpflege) mit 9 937 473 M. treffen auf Anlage und Unterhaltung der Distriktsstraßen 6 335 674 M., auf Unterhaltung der Distriktsanstalten 594 712 M., auf Unterstützung von mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden 261 788 M., auf fakultative Leistungen 993 906 M. Ferner beträgt das Vermögen der Distrikte: an rentierenden Armenfonds 3 925 273 M., an sonstigem rentierendem Vermögen 9 589 395 M., der Schuldenstand der Distrikte 7 901 426 M.

3. Sachsen.

§ 132a. Die nachstehenden Tabellen enthalten die Statistik der Gemeindesteuern im Jahre 1894/95 für sämtliche sächsische Städte [162]).

Tabelle I. Die direkten und indirekten Steuern im Allgemeinen.

Städte	Bewohner	Gesamtbetrag der Gemeindesteuern		Hiervon				Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern in Proz. des Gesamtsteuerbetrags	
				direkte Steuern		indirekte Steuern			
		im Ganzen M.	Kopfbetrag M.	im Ganzen M.	Kopfbetrag M.	im Ganzen M.	Kopfbetrag M.	Direkte Steuern	Indir. Steuern
A. Städte überhaupt . . .	1 590 929	28 145 248	17,69	24 435 265	15,30	3 709 983	2,33	86,82	13,18
B. Städte von über 10 000 Einwohnern	1 167 988	24 345 790	20,84	20 989 280	17,97	3 356 510	2,87	86,21	13,79
C. Städte von über 5000 Einwohnern	1 419 067	26 852 254	18,92	23 262 178	16,39	3 590 076	2,53	86,63	13,37
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	171 862	1 292 994	7,52	1 173 087	6,83	119 907	0,70	90,73	9,27

161) Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 2. Jahrg. 1895. S. 193.

162) Die Tabellen sind entnommen aus Fr. J. Neumann, Uebersichten über die Gemeindesteuern im Königreich Sachsen im Jahre 1894, in J. f. Nat. II, 12 S. 594 ff.

Tabelle II. Die direkten Steuern (in 1000 M.).

Städte	Persönliche Steuern				Objektsteuern						Direkte Aufwandsteuern	
	Einkommensteuer		überhaupt		Grund- und Gebäudesteuer		Gewerbesteuer		überhaupt			
	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.
A. Städte überhaupt . . .	20 172	12,68	20 470	12,87	3 155	1,98	221	0,14	3 377	2,12	348	0,22
B. Städte von über 10 000 Einwohnern	17 102	14,64	17 390	14,89	2 917	2,50	169	0,14	3 086	2,64	285	0,24
C. Städte von über 5000 Einwohnern	19 175	13,51	19 465	13,72	3 055	2,14	206	0,15	3 241	2,28	324	0,23
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	997	5,80	1 004	5,85	120	0,70	14	0,09	135	0,79	23	0,14

Tabelle III. Die indirekten Steuern (in 1000 M.).

Städte	Indirekte Aufwandsteuern								Erwerbssteuern insbes. Besitzwechselabgaben		Indirekte Steuern überhaupt	
	Verbrauchssteuern						Steuern von Lustbarkeiten					
	Biersteuer		Andere Verbrauchssteuern		überhaupt							
	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.	absolut	Kopfbetrag M.
A. Städte überhaupt . . .	619	0,39	1290	0,81	1909	1,20	245	0,15	1478	0,93	3709	2,33
B. Städte von über 10 000 Einwohnern	523	0,45	1290	1,10	1813	1,55	179	0,15	1289	1,10	3356	2,87
C. Städte von über 5000 Einwohnern	589	0,42	1291	0,91	1880	1,33	217	0,15	1417	1,00	3590	2,53
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	29	0,17	—	—	29	0,17	28	0,16	61	0,36	119	0,70

Tabelle IV. Betrag der einzelnen Steuern in Prozent aller Steuern.

Städte	Persönliche Steuern		Objektsteuern			Direkte Aufwandsteuern (Hundesteuer)	Alle direkte Steuern	Alle indirekte Steuern
	Einkommensteuer	Persönl. Steuern überhaupt	Grund- u. Gebäudesteuer	Gewerbesteuern	Objektsteuern überhaupt			
	Proz.	Proz.	Proz.	Proz.	Proz.	Proz.	Proz.	Proz.
A. Städte überhaupt . . .	71,67	72,73	11,21	0,79	12,00	1,24	86,82	13,18
B. Städte von über 10 000 Einwohnern	70,25	71,43	11,98	0,69	12,67	1,17	86,21	13,79
C. Städte von über 5000 Einwohnern	71,41	72,49	11,30	0,77	12,07	1,21	86,63	13,37
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	77,13	77,70	9,32	1,16	10,48	1,84	90,73	9,27

Tabelle V. Ertrag der einzelnen direkten Steuern in Prozent aller direkten.

Städte	Persönliche Steuern: Einkommensteuer Proz.	Persönliche Steuern: überhaupt Proz.	Objektsteuern: Grund- u. Gebäudest. Proz.	Objektsteuern: Gewerbesteuer Proz.	Objektsteuern: überhaupt Proz.	Direkte Aufwandsteuern (Hundesteuer) Proz.
A. Städte überhaupt	82,56	83,77	12,96	0,91	13,86	1,42
B. Städte von über 10000 Einwohnern	81,48	82,85	13,90	0,81	14,70	1,36
C. Städte von über 5000 Einwohnern	82,43	83,68	13,05	0,89	13,94	1,39
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	85,01	85,64	10,27	1,28	11,55	2,02

Tabelle VI. Betrag der einzelnen indirekten Steuern in Prozent aller indirekten.

Städte	Indirekte Aufwandsteuern: Indirekte Verbrauchssteuern: Biersteuer Proz.	Andere Verbrauchssteuern insbes. Eingangsabgaben Proz.	überhaupt Proz.	Steuer von Lustbarkeiten Proz.	Indirekte Aufwandsteuern überhaupt Proz.	Indirekte Erwerbsteuern (Besitzwechselabgaben) Proz.
A. Städte überhaupt	16,38	34,79	51,47	6,62	58,09	39,86
B. Städte von über 10000 Einwohnern	15,57	38,44	54,01	5,35	59,36	38,45
C. Städte von über 5000 Einwohnern	16,42	35,95	52,38	6,05	58,43	39,49
D. Städte von unter 5000 Einwohnern	24,40	—	24,40	23,48	47,88	51,52

4. Baden[163]).

§ 132b. 1. Haushalt der Kreisverbände.

Einnahmen (in M.)

	im Ganzen	Darunter: Umlagen	Staatsbeitrag für die Erfüllung der Kreisaufgaben	Ersatz von Dritten aus der gesetzlichen und freiwilligen Armenpflege	Einnahmen aus dem Straßenwesen	Zinse und sonstige Einnahmen
1894	3 073 028	1 452 382	960 000	22 246	527 378	111 022
Durchschnitt 1885/94	2 665 045					

Ausgaben (in M.)

	im Ganzen	Darunter: Für das Straßenwesen	Für Armenzwecke	Für Schulanstalten und Unterrichtszwecke	Für Förderung der Landwirtschaft und Viehzucht	Verwaltungskosten	Sonstige Ausgaben
1894	2 962 846	1 510 909	1 057 653	74 736	93 768	111 248	114 532
Durchschnitt 1885—94	2 552 773						

163) Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden XXVII. Jahrg. 1894. S. 410 ff.

2. Haushalt der Gemeinden im Jahre 1895 (bezw. im Durchschnitt 1886—95).

Umlage auf das				Im Ganzen	Verbrauchssteuern	Auflagen auf die Bürgernutzungen	Besondere Umlagen
Grund-, Häuser- und Gefällsteuerkapital	Gewerbesteuerkapital	Einkommensteuerkapital	Kapitalrentensteuerkapital				
M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.
a) in den der Städteordnung unterstehenden Städten:							
1 665 271	1 348 190	1 428 810	700 491	5 142 762	1 291 474	11 102	2 898
(1 383 398)	(1 087 970)	(1 155 676)	(571 264)	(4 198 308)	(1 089 585)	(15 193)	—
b) in den der Städteordnung nicht unterstehenden Gemeinden:							
7 513 962	1 216 050	1 622 686	384 553	10 737 251	—	655 948	125 718
9 179 233	2 564 240	3 051 496	1 085 044	15 880 018	1 291 474	667 050	128 616

Das Gemeindevermögen sämtlicher Gemeinden betrug im Jahre 1893 411 685 118 M., worunter 247 555 364 M. in landwirtschaftlichen Grundstücken, Waldungen, Grundgefällen, 81 210 066 M. in Gebäuden, 26 506 598 M. in Gas- und Wasserwerken, 20 578 912 M. in Gerätschaften, Material- und Naturalvorräten, 28 012 505 M. in ausstehenden Kapitalien; die Gemeindeschulden 95 932 922 M., darunter Passivkapitalien 84 916 473 M., demnach das reine Vermögen 315 752 196 M.

§ 132c. 5. Die Gemeindesteuern in den größeren Städten des Deutschen Reichs.

Wir lassen noch eine Tabelle der Gemeindesteuern in 45 Städten (über 50 000 Einwohner) folgen. Von den größeren Städten fehlen nur Hamburg, Bremen und Lübeck, die hier fortgelassen sind, weil sie Stadtstaaten sind. Die Tabelle ist nach den im Statistischen Jahrbuch deutscher Städte (herausgegeben von Neefe, 5 Jahrgänge bis 1897) veröffentlichten Materialien zusammengestellt. Bei den preußischen Städten sind die Soll-Summen für das Etatsjahr 1896/97 beigesetzt, wodurch eine interessante Vergleichung der Gestaltung des Finanzwesens in diesen Städten unter der Einwirkung des neuen Kommunalabgabengesetzes von 1893 ermöglicht ist.

Städte und Rechnungsjahr		Ertragssteuern				Einkommensteuer (allgemeine)	Einwohner- und Bürgersteuer (allgem. Personalabg.)	Mietsteuer (von Wohnungen u. Geschäftsräumen)
		Grund- und Gebäudesteuer	Gewerbe- und Betriebssteuer	Steuer von Lohn- und Berufseinkommen	Kapitalrentensteuer			
		M.	M.	M.	M.	M.	M.	M.
1.		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Berlin	1893/94	6 235 230	—	—	—	18 834 434	—	12 976 878
	1896/97	15 840 000	6 045 000	—	—	21 585 915	—	—
München	1893	1 891 123	1 259 331	522 673	1 102 604	—	—	—
Breslau	1893/94	648 429	50	—	—	4 445 042	—	—
	1896/97	2 260 500	941 000	—	—	3 678 081	—	—
Leipzig	1893	1 478 633	910	—	—	6 547 344	—	—
Köln	1893/94	607 325	145 039	—	—	4 408 740	—	—
	1896/97	2 002 500	870 300	—	—	3 035 000	—	—
Dresden	1894	605 892	3 020	—	—	4 587 347	213 228	—
Magdeburg	1893/94	299 041	1 700	—	—	3 008 397	—	—
	1896/97	1 169 200	556 600	—	—	2 371 600	—	—
Frankfurt	1893/94	—	8 259	—	—	4 748 012	—	1 492 116
a. M.	1896/97	2 042 200	880 000	—	—	5 000 000	—	336 500
Hannover	1893/94	528 397	350	—	—	2 174 835	—	—
	1896/97	1 090 000	375 000	—	—	1 825 000	—	—
Königsberg	1893/94	236 811	—	—	—	1 884 195	—	—
	1896/97	911 790	338 250	—	—	1 746 060	—	—
Düsseldorf	1893/94	349 639	197 425	—	—	2 285 594	—	—
	1896/97	1 060 000	441 750	—	—	2 189 000	—	—

Städte und Rechnungsjahr		Ertragssteuern: Grund- und Gebäude-steuer M.	Ertragssteuern: Gewerbe- und Betriebs-steuer M.	Ertragssteuern: Steuer von Lohn- und Berufsein-kommen M.	Ertragssteuern: Kapital-renten-steuer M.	Ein-kommen-steuer (allge-meine) M.	Ein-wohner- und Bürger-steuer (allgem. Personal-abgabe) M.	Mietsteuer (von Woh-nungen und Geschäfts-räumen) M.
1.		2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Altona	1893/94	1 648 842	—	—	—	1 350 766	—	—
	1896/97	2 050 000	170 000	—	—	1 200 000	—	—
Nürnberg	1893	648 606	611 579	167 145	382 068	—	—	—
Stuttgart	1893/94	1 283 080	1 241 767	113 706	334 336	—	136 920	—
Chemnitz	1893	503 053	100	—	—	1 734 108	52 964	—
Elberfeld	1893/94	70 418	54 420	—	—	2 728 231	—	—
	1896/97	822 525	467 395	—	—	2 131 400	—	—
Straßburg	1893/94	151 131	169 518	—	—	—	—	71 987
Danzig	1893/94	242 136	100	—	—	1 326 455	—	175 163
	1896/97	672 140	287 900	—	—	2 106 840	—	181 000
Barmen	1893/94	85 171	47 214	—	—	2 117 186	—	—
	1896/97	594 000	354 750	—	—	1 592 310	—	—
Stettin	1893/94	266 364	68 819	—	—	1 820 943	—	—
	1896/97	997 600	414 000	—	—	1 342 000	—	—
Krefeld	1893/94	91 349	97 042	—	—	1 840 794	—	—
	1896/97	498 256	394 200	—	—	1 402 200	—	—
Halle	1893/94	275 722	500	—	—	1 041 440	—	471 225
	1896/97	562 100	274 200	—	—	2 137 100	—	—
Aachen	1893/94	208 944	79 333	—	—	1 466 277	—	—
	1896/97	576 526	242 868	—	—	1 010 850	—	—
Braunschweig	1893	—	50	—	—	1 437 416	—	—
Dortmund	1893/94	89 060	65 194	—	—	1 858 553	—	—
	1896/97	464 479	236 858	—	—	2 013 400	—	—
Mannheim	1893	577 254	761 209	—	141 882	578 837	—	—
Essen	1893/94	132 508	129 417	—	—	1 602 347	—	—
	1896/97	485 400	292 000	—	—	1 193 732	—	—
Mühlhausen	1893/94	136 354	191 188	—	—	—	—	65 937
Charlotten-burg	1893/94	228 210	—	—	—	1 555 234	—	—
	1896/97	1 305 300	168 945	—	—	1 813 800	—	—
Augsburg	1893	243 065	284 543	82 006	225 247	—	—	—
Karlsruhe	1894	344 261	202 160	—	181 451	326 067	—	—
Mainz	1893/94	419 666	440 196	—	183 590	824 404	—	—
Kassel	1893/94	207 405	50	—	—	882 257	924	—
	1896/97	469 200	210 500	—	—	787 200	—	—
Erfurt	1894/95	102 161	650	—	—	975 646	321	—
	1896/97	379 800	134 070	—	—	638 000	—	—
Posen	1894/95	4 018	50	—	—	874 151	—	—
	1896/97	408 400	126 000	—	—	582 293	—	—
Kiel	1893/94	428 974	—	—	—	952 485	—	—
	1896/97	717 460	137 750	—	—	860 500	—	—
Wiesbaden	1893/94	264 184	99 893	—	—	1 047 199	—	—
	1896/97	471 058	111 062	—	—	1 227 880	—	—
Görlitz	1893/94	54 054	100	—	—	489 392	—	—
	1896/97	281 350	110 400	—	—	487 070	—	—
Metz	1893/94	40 865	45 413	—	—	—	12 770	
Duisburg	1893/94	78 683	36 467	—	—	109 258	—	—
	1896/97	258 225	142 575	—	—	680 650	—	—
Darmstadt	1894/95	273 473	177 657	—	149 000	1 114 001	—	—
Frankfurt a. O.	1893/94	99 333	—	—	—	538 882	—	—
	1896/97	240 000	75 155	—	—	525 000	—	—
Potsdam	1893/94	128 594	—	—	—	648 358	—	—
	1896/97	314 850	65 000	—	—	548 750	—	—
Bochum	1893/94	54 369	43 671	—	—	701 445	—	—
	1896/97	191 165	106 183	—	—	487 262	—	—
Freiburg	1893/94	204 417	114 866	—	121 068	179 488	—	—

Städte und Rechnungsjahr		Aufwandsteuern			Verkehrssteuern		Verbrauchssteuern	Davon (Sp. 14) entfallen auf den Kopf der Bevölk.	Gesamtbetrag der Gemeindesteuern	Davon (Sp. 16) entfallen auf den Kopf der Bevölk.
		Hundesteuer	Steuer von Vergnügungen	Sonstige Aufwandsteuern	Grundbesitzwechsel	Sonstige				
		M.	M.	M.	1000 M.	1000 M.	M.	M.	M.	M.
1.		9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
Berlin	1893/94	492 766	—	—	—	—	635 121	0,39	39 174 430	24,08
	1896/97	453 850	—	—	1 242	4 338 1)	631 580	—	50 137 345	—
München	1893	79 306	33 146	—	—	889 *)	2 177 792	5,83	8 001 326	26,42
Breslau	1893/94	65 979	62 940	—	—	—	1 763 725	5,03	6 986 165	19,92
	1896/97	60 000	70 000	—	220	345 1)	1 976 875	—	9 551 556	—
Leipzig	1893	107 939	24 631	1 806	392	—	—	—	8 553 790	22,77
Köln	1893/94	62 634	88 882	—	—	—	—	—	5 312 620	17,75
	1896/97	90 000	95 000	—	500	455 2)	280 000	—	7 329 500	—
Dresden	1894	90 687	79 849	2 413	736	—	1 669 830	5,34	7 988 900	25,54
Magdeburg	1893/94	47 155	—	—	—	—	180 667	0,87	3 536 959	16,96
	1896/97	46 000	—	—	150	120 1)	178 000	—	4 593 550	—
Frankfurt	1893/94	57 561	113 333	—	559	—	—	—	6 979 173	36,33
a. M.	1896/97	110 000	—	110 000	370	52 3)	74 230	—	9 025 580	—
Hannover	1893/94	25 682	—	—	—	—	—	—	2 748 162	14,45
	1896/97	53 620	—	—	300	265 4)	200 000	—	4 108 460	—
Königsberg	1893/94	22 386	—	—	—	—	120 255	0,72	2 263 647	13,60
	1896/97	21 000	—	—	100	88 1)	120 000	—	3 325 600	—
Düsseldorf	1893/94	33 884	36 900	—	—	—	141 785	0,90	3 045 227	19,28
	1896/97	36 000	38 000	—	200	195 4)	136 500	—	4 296 350	—
Altona	1893/94	38 616	58 358	819	76	—	—	—	3 174 231	21,84
	1896/97	50 000	50 000	—	140	214 5)	—	—	3 874 000	—
Nürnberg	1893	21 841	1 308	—	—	114 *)	790 642	5,26	2 728 820	28,17
Stuttgart	1893/94	51 152	—	—	—	27 *)	1 078 672	7,28	4 252 929	28,75
Chemnitz	1893	27 548	22 817	638	201	—	92 319	0,64	2 634 653	18,28
Elberfeld	1893/94	20 214	15 058	—	—	—	109 982	0,83	2 998 323	22,73
	1896/97	21 400	13 500	—	42	85 2)	105 500	—	3 639 070	—
Straßburg	1893/94	22 658	25 013	4 338	—	—	2 266 294	17,57	2 710 939	21,01
Danzig	1893/94	14 346	—	—	175	—	—	—	1 933 363	15,72
	1896/97	14 900	—	—	70	—	—	—	2 372 740	—
Barmen	1893/94	21 788	9 217	15	—	—	—	—	2 280 591	19,09
	1896/97	19 000	15 000	—	70	15 3)	70 000	—	2 730 060	—
Stettin	1893/94	27 103	—	—	—	—	—	—	2 183 229	17,17
	1896/97	24 300	—	—	200	403 2)	—	—	3 381 268	—
Krefeld	1893/94	19 137	14 353	—	—	—	—	—	2 062 675	19,53
	1896/97	20 000	27 000	—	20	35 4)	70 000	—	2 466 656	—
Halle	1893/94	17 521	25 743	—	—	—	96 884	0,86	1 929 035	17,14
	1896/97	25 000	35 000	—	—	20 3)	91 310	—	2 309 010	—
Aachen	1893/94	17 930	12 136	405	—	—	622 949	5,83	2 407 974	22,53
	1896/97	20 000	30 000	—	70	65 4)	663 631	—	2 679 975	—
Braunschweig	1893	25 995	9 096	2 502	—	26	—	—	1 501 704	14,05
Dortmund	1893/94	13 023	9 618	—	—	—	—	—	2 035 448	21,01
	1896/97	20 000	20 000	—	90	201 6)	—	—	2 345 665	—
Mannheim	1893	16 999	—	—	—	—	247 135	2,94	2 348 701	27,91
Essen	1893/94	10 332	11 513	—	—	—	—	—	1 886 113	21,60
	1896/97	10 000	30 000	—	40	185 7)	80 000	—	2 316 332	—
Mühlhausen	1893/94	9 805	4 553	1 608	—	—	1 369 292	17,24	1 778 737	22,39
Charlotten-	1893/94	31 878	—	—	—	—	—	—	1 815 322	18,23
burg	1896/97	41 900	—	—	349	400 1)	105 500	—	3 639 070	—
Augsburg	1893	15 447	3 843	—	—	173 *)	567 732	7,41	1 591 226	20,76

1) Kanalgebühren. 2) Straßenreinigungssteuer und Kanalgebühr. 3) Baupolizeigebühren. 4) Kanal- und Baupolizeigebühren. 5) Kanalgebühren und Sonstiges. 6) Straßenreinigungssteuer, Müllabfuhr-, Kanal- und Baupolizeigebühren. 7) Müllabfuhr-, Kanal-, Baupolizeigebühren und Bauplatzsteuer. *) Pflasterzolleinnahmen.

Städte und Rechnungsjahr		Aufwandsteuern			Verkehrssteuern		Verbrauchssteuern	Davon (Sp. 14) entfallen auf den Kopf der Bevölk.	Gesamtbetrag der Gemeindesteuern	Davon (Sp. 16) entfallen auf den Kopf der Bevölk.
		Hundesteuer	Steuer von Vergnügungen	Sonstige Aufwandsteuern	Grundbesitzwechsel	Sonstige				
		M.	M.	M.	1000 M.	1000 M.	M.	M.	M.	M.
1.		9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
Karlsruhe	1894	16 506	—	—	—	19 *)	309 695	3,88	1 348 040	16,87
Mainz	1893/94	9 860	—	—	—	—	552 573	7,40	2 285 566	30,62
Kassel	1893/94	9 735	—	2 013	—	—	500 825	6,54	1 592 293	20,80
	1896/97	17 500	—	—	44	43 [1])	514 565	—	2 086 765	—
Erfurt	1894/95	17 303	13 861	—	—	—	81 996	1,09	1 191 958	15,80
	1896/97	19 700	25 000	—	54	32 [3])	84 500	—	1 368 250	—
Posen	1894/95	7 816	2 702	—	—	—	331 059	4,60	1 219 795	16,94
	1896/97	9 000	2 525	—	—	38 [3])	288 910	—	1 455 583	—
Kiel	1893/94	21 990	36 719	—	52	1	—	—	1 494 551	19,34
	1896/97	22 000	38 000	—	100	42 [4])	—	—	1 920 900	—
Wiesbaden	1893/94	24 142	7 726	—	—	—	572 827	8,32	1 994 379	28,96
	1896/97	33 000	12 500	—	180	26 [5])	574 000	—	2 636 000	—
Görlitz	1893/94	12 485	6 818	—	—	—	—	—	562 849	8,68
	1896/97	14 000	12 000	—	36	7 [3])	36 000	—	984 320	—
Metz	1893/94	11 296	4 183	1 182	—	—	981 944	16,39	1 097 652	18,32
Duisburg	1893/94	10 158	10 173	—	—	—	—	—	938 894	14,65
	1896/97	12 000	11 500	—	40	49 [4])	50 000	—	1 244 450	—
Darmstadt	1894/95	10 189	—	—	—	—	512 505	8,39	1 654 382	27,08
Frankfurt	1893/94	8 268	—	6	—	—	—	—	646 489	11,43
a. O.	1896/97	12 200	11 000	—	—	5 [2])	39 500	—	907 855	—
Potsdam	1893/94	11 593	273	24	—	—	303 567	5,42	1 092 409	19,50
	1896/97	14 000	260	40	—	—	358 350	—	1 390 000	—
Bochum	1893/94	6 990	11 181	—	—	—	—	—	817 656	16,27
	1896/97	7 000	16 000	—	25	24 [3])	35 000	—	891 610	—
Freiburg	1893/94	12 564	—	—	—	16 *)	222 420	3,39	871 374	17,22

1) Straßenreinigungs-, Mull- und Kanalgebühr. 2) Baupolizeigebühren. 3) Kanal- und Baupolizeigebühren. 4) Straßenreinigungssteuer und Baupolizeigebühren. (5 Mullabfuhrgebühren. *) Pflasterzolleinnahmen.

7) Oesterreich.

Amtliche Veröffentlichungen: Oesterreichische Statistik, herausgegeben von der k. k. Oesterreichischen Statistischen Centralkommission. Bd. IX Heft 1; Bd. XL Heft 3. Oesterreichisches Statistisches Handbuch, herausgegeben von der k. k. Statistischen Centralkommission, bis 1896 14 Jahrgänge erschienen. Statistische Monatsschrift, herausgegeben von der k. k. Statistischen Centralkommission, bis 1895 21 Jahrgänge erschienen. — Litteratur: die obengenannten beiden Aufsätze Mischlers über den Haushalt der Bezirke und den Haushalt der Landgemeinden.

Hinsichtlich der „Finanzen der autonomen Verwaltung“ enthält die Oesterreichische Monatsschrift verschiedene Publikationen: in Heft XVIII S. 251 „Zuschläge zu den direkten Steuern für die autonome Verwaltung“, XXI S. 479 „über die Schulden der Länder 1894“, XIV S. 74 „Haushalt der Bezirke 1884–86“ (Mischler); „Geldgebahrung der Gemeinden 1873“ (Brückner) und zwar in Nieder-Oesterreich: II S. 559; in Oberösterreich, Salzburg und Steiermark I S. 317; in Kärnten II S. 283; „Gemeindehaushalt in Nieder-Oesterreich 1874—78“ VII S. 418; „über die kommunale Mietzinssteuer in Nieder-Oesterreich 1883—1888“ XVIII S. 500; „der öffentliche Haushalt der Landgemeinden 1884“ (Mischler) XIV S. 379, 469; „über die Finanzen der österreichischen Städte 1890“ XVIII S. 506; „Vermögensgebahrung der Städte 1870—76“ (Pigerle) V S. 308; „über die öffentlichen Schulden der österreichischen Städte 1894“ XXI S. 482; „Haushalt der größeren Stadtgemeinden 1870—80“ (Hatschek) X S. 333, 414; „Haushalt der Städte mit eigenem Statut und einiger anderer Städte 1883—87“ XVII S. 126; „Finanzwesen von Iglau 1889“ XIX S. 198.

§ 133. Eine eingehende Bearbeitung der autonomen Finanzen in den Jahren 1888—92 enthält die „Oesterreichische Statistik“, XL Heft 3. In einem ersten Abschnitt wird der Landeshaushalt nach seinen Einnahmen und Ausgaben, getrennt für die einzelnen Landesteile, behandelt. Daran schließt sich der Haushalt der Bezirksvertretungen, wobei ziffernmäßige Angaben jedoch nur für

Steiermark, Böhmen, Galizien gemacht sind und schließlich wird der Haushalt der Gemeinden sowohl der größeren städtischen als der Gemeinden überhaupt dargestellt, und zwar der Haushalt der größeren Stadtgemeinden nach Einnahmen und Ausgaben, während in Betreff der Gemeinden überhaupt eingehendere Angaben nur für Böhmen und Dalmatien vorliegen. Die Summe des Gemeinde-Erfordernisses im Jahre 1892 betrug 116 889 016 Gulden.

Tabelle I. Der Bezirkshaushalt in Böhmen im Jahre 1891.

Einnahmen	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Einnahmen	Ausgaben	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Ausgaben
Umlagen	3 952 146	53,69	Kommunikationswesen . .	3 411 154	52,08
Gefälle, Mauten, Pflasterzölle und Jagdtaxen . .	361 772	4,91	Amtserfordernisse	665 972	10,17
Eigenes Vermögen, Pacht, Mietzinse, Interessen . .	155 718	2,12	Sanitätspflege	467 585	7,14
Sonstige Einnahmen (Kassabarschaften, aufgenommene Passiv-Kapitalien, empfangene Kautionen, Depositen)	2 892 029	39,28	Armenwesen	77 035	1,17
			Militär- und Vorspannwesen	51 892	0,79
			Sicherheitswesen	22 216	0,34
			Für sonstige Zwecke (rückbezahlte Vorschüsse, ausgefolgte Kautionen und Depositen 2c.	1 854 399	28,31
Zusammen . .	7 361 665	—	Zusammen . .	6 550 253	—

Tabelle II. Der Gemeindehaushalt in Böhmen im Jahre 1891.

Einnahmen	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Einnahmen	Ausgaben	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Ausgaben
Aus dem Gemeindevermögen, Pacht, Mietzinse, Interessen	8 487 400	23	Erhaltung und Verwertung des Gemeindevermögens .	4 747 920	13
Schuleinnahmen	3 072 782	8	Volks- und Bürgerschulen .	4 577 444	13
Zuschläge zu den direkten Steuern	5 607 782	15	Persönliche und sachliche Amtserfordernisse	3 842 874	11
Verbrauchssteuern von Getränken	2 561 519	7	Verkehrswesen	2 747 088	8
Gefälle, Mauten, Pflasterzölle, Heimatstaxen . . .	1 292 345	3	Polizei	1 860 735	5
Zuschläge zu den indirekten Steuern	524 673	1	Armenwesen	1 416 367	4
Hundesteuer	57 948	—	Sanitätswesen	1 234 361	3
Sonstige (auch Kassabarschaften, aufgenommene Passivkapitalien und Vorschüsse, empfangene Kautionen, Depositen u. s. w.)	16 232 704	43	Sonstige (auch angelegte Kapitalien, rückbezahlte Passivkapitalien, Kautionen, Depositen	15 886 759	43
Zusammen . .	37 837 262	—	Zusammen . .	36 313 548	—

Tabelle III. Der Gemeindehaushalt in Dalmatien im Jahre 1891.

Einnahmen	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Einnahmen	Ausgaben	im Ganzen Gulden	in Proz. aller Ausgaben
Vermögen	236 761	19	Armenwesen	196 882	17
Zuschläge zu den direkten Steuern	568 883	46	Verwaltung	194 411	17
			Sicherheit	169 225	15
Zuschläge zur Verzehrungssteuer und selbständige Verbrauchsabgaben	163 104	13	Vermögen	133 623	11
			Unterricht	126 605	11
			Bauten	105 483	9
Oeffentliche Titel	35 118	3	Schulden	55 701	5
Naturalleistungen	22 461	2	Uebertrag. Wirkungskreis .	17 851	2
Anfänglicher Kassarest . .	144 221	12	Kultur	3 303	—
Sonstige	68 041	5	Sonstige	154 227	13
Zusammen . .	1 238 589	—	Zusammen .	1 157 311	—

8) Schweiz.

Amtliche Veröffentlichungen: Jährliche Verwaltungsberichte der Regierungsräte an die Kantonsräte, insbes. Verwaltungsbericht der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern für 1886. Litteratur: Schanz, Die Steuern der Schweiz, Bd. 1 S. 219 ff. Mühlemann, Die Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Bern pro 1882 in Zeitschr. für Schweiz, 1884, S. 117 ff. Ders., Die Gemeindegüter im Kanton Bern, das. 1887 S. 320 ff. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung, 1878—1887, 1888.

§ 134. Eine einheitliche Bearbeitung der kommunalen Finanzstatistik findet sich ebensowenig in den amtlichen Veröffentlichungen wie in der Litteratur: der Schwerpunkt für die Behandlung der Materie liegt in der Darstellung der auf das Gemeindefinanzwesen der einzelnen Kantone bezüglichen Thatsachen; allen in gedachter Beziehung voran sind der Kanton Bern, für den in den beiden Aufsätzen von Mühlemann und in den Mitteilungen des bernischen Statistischen Bureaus vortreffliche statistische Bearbeitungen ebenso der Gemeindesteuern wie der Gemeindegüter vorliegen, Baselstadt, dessen Gemeindesteuerstatistik in der Schrift von Bücher abschließende Behandlung gefunden hat, und Zürich, dessen statistisches Bureau in den „Statistischen Mitteilungen betreffend den Kanton Zürich" gleichfalls sehr eingehende Ziffern über die Gemeindefinanzstatistik giebt; in den übrigen Kantonen beschränken sich viele Verwaltungsberichte bez. der Gemeindefinanzen auf dürftige Notizen. Schanz hat (a. a. O. S. 219) aus dem von 20 Kantonen ihm zur Verfügung gestellten, jedoch keineswegs überall homogenen und vollständigen Material die folgende Tabelle I zusammengestellt, welche von dem Umfang der Belastung durch Staats- und Gemeindesteuern ein ungefähres Bild giebt; der Gesamtbetrag der Gemeindesteuern wird auf 31 Mill. Fr., das Verhältnis, in dem dieser Ertrag zu dem der Staatssteuern steht, auf 150:100 geschätzt, doch gestaltet in den einzelnen Kantonen das Verhältnis sich zu einem sehr verschiedenen; als Kantone, in denen das Uebergewicht in den Gemeindesteuern liegt, nennt Schanz die Kantone Aargau, St. Gallen, Baselland, Luzern, Solothurn, Appenzell A. R. und Schwyz. Die Tabelle II (aus den Mitteilungen des Bernischen statistischen Bureaus Jahrg. 1896 S. 1 ff.) giebt eine Darstellung des Gemeindehaushalts, Tabelle III eine Darstellung der Einnahmen, Ausgaben und des Vermögens der Gemeinden im Kanton Zürich (aus den Statist. Mitteilungen betr. den Kanton Zürich, Jahrg. 1893 Heft II)

Tabelle I. Die Staats- und Gemeindesteuern in der Schweiz (in Frs.).

Kanton und Jahr	Direkte Gemeindesteuern	Allgemeine direkte Staatssteuern pro 1886	Zusammen	Kopfbetrag		
				Gemeindesteuern	Staatssteuern	Zusammen
Baselstadt (1882)	511 371	1 887 796	2 399 167	6,9	25,6	32,5
Zürich (1886)	6 409 589	3 491 313	2 900 902	19,3	10,4	29,7
Genf (1886)	932 309	1 844 152	2 776 521	8,8	17,5	26,3
Neuenburg (1887)	1 597 310	896 534	2 493 844	14,8	8,3	23,1
Waadt (1886)	2 176 251	2 160 557	4 336 808	8,8	8,7	17,5
St. Gallen (1887)	2 955 978	1 018 575	3 974 553	12,9	4,5	17,4
Appenzell b. Sch. (1882/87)	658 019	173 346	831 365	12,1	3,3	15,4
Bern (1888)	4 502 850	3 488 325	7 991 175	8,4	6,5	14,9
Freiburg (1886)	600 000	961 924	1 561 934	5,0	8,1	13,1
Schaffhausen (1885)	271 493	222 020	493 513	7,2	5,8	13,0
Glarus (1885/87)	181 656	261 277	442 933	5,4	7,7	13,1
Aargau (1886)	2 146 249	356 835	2 503 084	11,1	1,8	12,9
Schwyz (1886)	444 220	175 567	619 787	8,8	3,5	12,3
Luzern (1886)	1 391 512	176 479	1 567 991	10,2	1,4	11,6
Zug (1886)	173 492	89 756	263 248	7,5	3,9	11,4
Baselland (1887)	537 784	46 684	584 468	8,6	0,9	9,5
Nidwalden (1882)	60 830	50 288	111 118	4,9	4,0	8,9
Solothurn (1885)	555 417	—	555 417	6,5	—	6,5
Obwalden (1888)	80 749	18 000	98 749	5,4	1,1	6,5
Uri (1886)	24 079	21 501	45 580	1,4	1,2	2,6
	26 211 218	17 340 939	43 352 057			

Tabelle II. Die Einnahmen und Ausgaben der Ortsgutverwaltung des Kanton Bern 1893 in Frs.

Einnahmen	Oberland	Emmenthal	Mittelland	Oberaargau	Seeland	Jura	Zusammen
Aktivrestanz . . .	207 900	81 923	498 590	66 679	213 211	318 287	1 386 590
Miet- und Pachtzinse	58 284	16 111	314 272	14 549	278 044	648 654	1 329 914
Kapitalzinse . . .	111 037	11 106	305 219	18 459	91 857	143 972	681 650
Polizeigebühren .	43 312	7 468	247 323	14 599	54 017	109 663	476 382
Bußen	1 104	209	9 459	271	681	4 142	15 866
Hundstaxen . . .	11 224	5 316	36 341	6 802	9 437	20 540	89 660
Konzessionsgebühren	1 568	—	16 052	870	42	3 537	22 069
Ueberschuß des Armengutsertrags .	5 787	143	153 633	627	204	213	160 607
Staatsbeiträge . .	46 206	158	284 008	642	3 511	42 367	376 892
Steuern	722 753	422 604	2 807 745	314 935	594 191	713 590	5 575 818
Verschiedenes . .	69 955	169 767	531 277	33 792	384 720	350 274	1 539 785
Insgesamt . .	1 279 130	714 805	5 203 919	472 225	1 629 915	2 355 239	11 655 233
Ausgaben							
Passivrestanz . .	96 181	2 804	22 120	13 414	106 560	747 295	988 374
Unterhalt der Gebäude und Liegenschaften . . .	24 157	8 345	27 334	19 568	37 882	183 546	300 832
Kapitalzinse . . .	155 961	27 965	274 110	15 730	184 776	317 100	975 642
Miet- und Pachtzinse	1 598	45	32 036	631	2 652	38 011	74 973
Beiträge für Kirchenwesen	27 380	11 651	47 879	12 396	23 764	23 679	146 749
Beiträge für das Schulwesen . .	235 785	194 977	1 124 523	100 459	377 687	408 097	2 441 528
Beiträge für das Armenwesen . . .	152 081	116 580	779 491	58 582	95 335	85 566	1 287 635
Allgemeine Verwaltungskosten . .	91 845	39 105	395 053	45 155	112 803	182 641	866 602
Polizeikosten . .	123 193	32 002	426 629	43 181	80 744	183 039	888 788
Bauten	179 415	46 195	491 350	26 283	77 883	280 670	1 101 796
Brunnenanlagen und Wasserleitungen .	21 879	25	6 902	2 399	9 940	261 323	302 468
Staats- und Gemeindesteuern, Versicherungsbeiträge	16 098	1 494	512 227	4 165	14 509	63 515	612 008
Verschiedenes . .	118 430	182 748	513 435	70 456	380 352	415 076	1 680 497
Insgesamt . .	1 244 003	663 936	4 653 089	412 419	1 504 887	3 189 558	11 667 892

Tabelle III. Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Gemeinden im Kanton Zürich 1893 in Frs.

Art der Gemeindewesen	Netto-vermögen	Einnahmen im Ganzen	Darunter Steuern (inkl. Nachzahlungen)	Darunter Zinse von Kapitalien	Ertrag der Liegenschaften
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1. Politische Gemeinden	2 914 294	12 312 535	6 398 492	993 190	1 192 493
2. Civilgemeinden	5 534 166	580 456	95 317	47 074	323 151
3. Kirchengemeinden	13 219 037	630 216	362 099	18 402	91 013
4. Armengemeinden	7 735 114	1 742 303	1 012 949	255 650	42 312
5. Primarschulgemeinden	14 604 756	2 510 432	1 025 424	187 667	33 682
6. Sekundarschulgemeinden	1 304 341	417 379	154 947	20 827	1 022
7. Stiftungs- und Separatgemeinden	12 559 437	1 220 394	—	409 013	321 223
Insgesamt	57 871 145	19 413 715	9 049 228	1 931 823	2 004 896
Auf 1 Einwohner	165	25,81			

Art der Gemeindewesen	Ausgaben im Ganzen	Darunter Allgemeine Verwaltung, Besoldungen	Darunter Zinse von Passiven	Darunter Erstellung und Unterhalt von Gebäuden, Liegenschaft und Straßen	Darunter Polizei-Bestattungs- und Löschwesen	Darunter Lehrmittel und Schreibmaterialien
1.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1. Politische Gemeinden	11 438 392	1 546 803	2 468 020	3 880 536	999 577	—
2. Civilgemeinden	549 794	35 087	70 574	108 892	46 171	—
3. Kirchengemeinden	532 141	186 963	26 426	181 310	—	—
4. Armengemeinden	1 627 936	66 788	12 553	9 969	—	—
5. Primarschulgemeinden	4 216 978	2 075 544	88 045	1 233 225	—	235 141
6. Sekundarschulgemeinden	446 715	267 804	4 334	16 172	—	51 597
7. Stiftungs- und Separatg.	1 120 042	102 040	39 822	214 435	—	—
Insgesamt	19 931 998	4 281 029	2 709 774	5 644 539	1 045 748	286 738

9) Amerika.

Amtliche Veröffentlichungen: Die Berichterstattungen über den Zensus von 1850, 1860, 1870; das Hauptdokument bildet jedoch der Bericht über den Zensus von 1880; der hiehergehörige Band VII ist erschienen unter dem Titel: Report on valuation, taxation and public indebtedness in the United States as returned at the tenth Census (June 1, 1880) compiled under the direction of Robert P. Porter, special agent. 1884. Litteratur. v. Kaufmann, Staats- und Lokal-Finanzen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, im Allgem. Statistischen Archiv I S. 234 ff.

§ 135. Die Erhebungen über die Statistik des kommunalen Finanzwesens bilden hier einen Teil der alle zehn Jahre sich wiederholenden allgemeinen statistischen Aufnahme, des sog. Zensus. Nur sehr indirekt haben die Aufnahmen von 1850, 1860 und 1870 (siebenter bis neunter Zensus) sich mit dem Gegenstande befaßt, indem sie nach Maßgabe der mittels des Zensusgesetzes vom 23. Mai 1850 gegebenen Direktive sich lediglich auf Erhebungen über die an immobiliarem und mobiliarem Vermögen zur Steuer veranlagten Werte erstreckten. Diesen Werten sollten alsdann die vom Kommissar der Enquete selbst zu schätzenden Werte gegenübergestellt werden. Es lag auf der Hand, daß eine derartige Schätzung eine mit den Mitteln solcher Erhebungen nicht durchzuführende Aufgabe enthielt: von wirklicher Bedeutung konnten daher nur jene auf die Feststellung der von den Steuerverwaltungen eingeschätzten Werte bezüglichen Angaben sein. Eine Scheidung der Einschätzung zur Besteuerung der Staaten und zu der der kommunalen Verbände scheint hie-

bei nicht stattgefunden zu haben, so daß auch aus diesem Grunde der Wert der gedachten Ergebnisse für den Bereich des kommunalen Finanzwesens sich vermindert. Beträchtlich weiter gefaßt war das Programm der Erhebungen für den zehnten Zensus (1880); derselbe beschränkt sich nicht auf die Ermittelung des Veranlagungswerts der zur Besteuerung herangezogenen Objekte, sondern erstreckt sich vor allem auch auf die Steuerbelastung selbst in ihrer Specialisierung je nach den verschiedenen Kategorieen der finanzwirtschaftlichen Subjekte bezw. für die einzelnen Verwaltungszweige, demnächst aber auch auf den Zustand der Verschuldung ebenso der Union und der Staaten wie der kommunalen Korporationen; diesem letzteren Teil der Aufgabe ist, zumal was die Staaten anlangt, eine ganz besondere Aufmerksamkeit zugewendet worden, doch werden auch betreffs der Verschuldung der kommunalen Verbände verhältnismäßig specialisierte Uebersichten mitgeteilt. In beiderlei Richtung ist ein Material zu Tage gefördert worden, das zu wichtigen Schlußfolgerungen die Grundlage giebt, dessen Wert indessen ein noch erheblich höherer sein würde, wenn die Möglichkeit einer Vergleichung mit früheren Zeitpunkten gegeben wäre.

Eine solche ist nur bezüglich des veranlagten Wertes der Steuerobjekte gegeben; das Verhältnis, wie es zwischen den Jahren 1860, 1870 und 1880 besteht, ist in der folgenden Tabelle I ausgedrückt. Wenn auch dieselbe wie oben bemerkt betreffs der Veranlagung zur kommunalen Besteuerung keine bezw. keine besonderen Angaben enthält, so ist doch anzunehmen, daß die Abwandlungen, wie sie sich aus dieser Zusammenstellung ergeben, auch für die der Kategorie der Kommunalkörper angehörigen finanzwirtschaftlichen Subjekte maßgebend gewesen sind. Charakteristisch vor allem ist das Herabgehen des Veranlagungswerts des beweglichen Vermögens im Gegensatz zu dem erheblichen Ansteigen des Veranlagungswerts der unbeweglichen Objekte: wenn auch das Herabgehen, soweit es zwischen den Jahren 1860 und 1870 liegt, auf Rechnung des Ausscheidens der Sklaven aus der Kategorie der Mobiliarobjekte und der Zerstörungen des Sezessionskrieges gesetzt werden kann, so läßt doch das weitere Herabgehen zwischen den Jahren 1870 und 1880 sich allein dem Umstande zuschreiben, daß das Mobiliarvermögen — s. oben § 83 — sich immer mehr der Veranlagung zur Besteuerung zu entziehen gewußt hat.

Das Verhältnis der Steuerbelastung, wie es zwischen den Staaten einerseits und den kommunalen Korporationen andererseits besteht, ist nach den verschiedenen Kategorieen der kommunalen Verbände bezw. in einzelnen Fällen nach den Verwaltungszwecken specialisiert in der Tabelle II veranschaulicht; die Staaten sind hiebei, wie es auch in der Enquete geschehen, in fünf Gruppen gegliedert: die Neu-England-Staaten, die Mittel-, Süd- und West-Staaten und die sogenannten Territorien. Eine dankenswerte Ergänzung erfährt das Material durch die Uebersichten, wie sie Ely über das Finanzwesen einzelner größerer Städte Amerikas zusammengestellt hat.

Die Tabelle III betrifft die Staats-, Grafschafts- und Municipalschulden in den Jahren 1870 und 1880 und die Staatsschulden im Jahre 1887, die Tabelle IV zeigt die Entwickelung der Steuerlast in den 5 größten Städten.

Tabelle I. Von der veranlagten Besteuerung entfällt (in Dollars) [164]):

auf unbewegliches Vermögen Veranlagter Wert:		auf bewegliches Vermögen Veranlagter Wert:	
im Jahr 1860	6 973 006 049	im Jahr 1860	5 111 553 956
im Jahr 1870	9 914 780 825	im Jahr 1870	4 264 205 907
im Jahr 1880	13 636 766 925	im Jahr 1880	3 860 226 618

Tabelle II [165]). Steuerbelastung der Staaten, Grafschaften und anderen kommunalen Korporationen im Jahr 1880/81 bezw. 1889 (in Dollars).

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	Veranlagter Besteuerungswert			
		Unbewegliches Vermögen	Bewegliches Vermögen	Zusammen	auf den Kopf der Bevölkerung
N.-England-Staaten	4 010 529	1 896 201 787	755 809 745	2 652 011 532	661
Mittel-Staaten . .	11 756 053	4 818 648 962	745 929 526	5 564 578 488	473
Süd-Staaten . .	15 257 393	1 677 847 248	693 076 021	2 370 923 269	155
West-Staaten . .	18 524 989	4 584 048 039	1 603 218 586	6 187 266 625	234
Territorien . . .	606 819	60 020 889	68 192 740	128 213 629	211
Zusammen	50 155 783	13 036 766 925	3 866 226 618	16 902 993 543	337
			i. J. 1889	22 705 035 936	

164) Porter a. a. O. S. 9. 165) Zusammengestellt aus Porter, a. a. O. S. 24 und 756 ff.

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	An Steuer erhobener Betrag					
		Staat		Grafschaften		Kommunalverbände, die kleiner als Grafschaften sind, außer Schuldistrikten	
		für Schulzwecke	für andere Zwecke	für Schulzwecke	für andere Zwecke	f. Schulen	f. a. Zwecke
N.-England-Staaten	4 010 529	445 626	3 801 087		2 095 331	7 151 106	27 586 587
Mittel-Staaten . .	11 756 053	4 422 170	7 558 153	354 915	14 497 046	3 830 306	59 553 136
Süd-Staaten . .	15 257 393	4 727 146	9 004 922	1 138 467	12 205 924	621 774	8 725 008
West-Staaten . .	18 524 989	6 750 497	14 690 442	1 576 010	36 009 715	456 760	33 447 614
Territorien . . .	606 819	156 117	463 795	280 091	1 449 072		141 351
Zusammen	50 155 783	16 501 556	35 518 399	3 349 483	66 257 088	12 059 946	129 453 696

Staaten-Gruppen	Einwohnerzahl	Schuldistrikte	Societäts-Schulen	Andere Societäts-Lasten	Zusammen	auf den Kopf der Bevölkerung
N.-England-Staaten	4 010 529	930 480	8 527 212	33 483 005	42 010 217	10,47
Mittel-Staaten . .	11 756 053	11 250 621	19 858 012	81 608 335	101 466 347	8,63
Süd-Staaten . .	15 257 393	1 084 176	7 571 563	29 935 854	37 507 417	2,46
West-Staaten . .	18 524 989	25 636 914	34 420 181	84 147 771	118 567 952	6,40
Territorien . . .	606 819	158 335	594 543	2 054 218	2 648 761	4,36
Zusammen	50 155 783	39 060 526	70 971 511	231 229 183	302 200 694	6,03

Tabelle III. Die Staats- und Grafschafts- und Municipalschulden absolut und in Proz. ihrer Gesamtsummen in den Jahren 1870 und 1880 und die Staatsschulden im Jahre 1887 (in Doll.).

	Municipalschulden		Grafschaftsschulden		Staatsschulden	
	absolut	in Proz.	absolut	in Proz.	absolut	in Proz.
1870	328 244 520	37,79	187 565 540	21,59	352 866 698	40,62
1880	793 270 199	66,09	123 877 686	11,72	234 436 261	22,19
1887					219 112 643	

Die Einnahmen sämtlicher Staaten einschl. der Territorien im Jahre 1889 [166]) betrugen 108 830 310 D., wovon entfallen: auf Steuern überhaupt 79 728 001 D. = 73,3 Proz. (darunter auf Vermögenssteuern 55 274 735 D., auf Kopfsteuern 727 896 D., andere Steuern 21 750 745 D.), auf andere Quellen 29 102 309 D. = 26,7 Proz. Die Ausgaben betrugen 106 251 637 D.

Tabelle IV. Die Entwicklung der Steuerlast in den 5 größten Städten [167]).

	Steuern (Dollars)			Zu- bezw. Abnahme in Proz.		Zuwachs der Bevölkerung
	1860	1875	1887	1860/75	1875/87	1875/80 in Proz.
Baltimore	1 385 057	2 913 656	4 210 112	+ 110,4	+44,5	11
Boston	3 050 367	10 050 367	11 992 920	+ 241,2	+19,3	6
Chikago	373 315	5 770 491	8 391 925	+1445,6	+45,4	25
New-York	6 085 448	32 312 812	31 568 097	+ 430,9	− 2,3	15,3
Philadelphia	2 517 209	10 518 462	11 366 974	+ 317,8	+ 8,1	3,7
Zusammen	13 411 396	61 565 788	67 530 028	+ 359,1	+ 9,7	11,9

3. Schlüsse auf die Richtung der stattfindenden Entwickelung.

§ 136. So auseinandergehend diese Ergebnisse scheinen, so bekunden sie doch eine nach gewissen Hauptrichtungen hin in der Entwickelung vorhandene Uebereinstimmung. Solche zeigt sich erstens in der zumal seit den sechziger Jahren wahrnehmbaren Steigerung des Aufwandes, wie sie auf Rechnung teils der betreffs der Erfüllung staatlicher Aufgaben (so im Schul- und Armenwesen) gesteigerten Anforderungen, teils der städtischen Wohlfahrtsaufgaben zu suchen ist, eine Steigerung, gegen welche die Entwickelung des ländlichen Aufgabenkreises meist zurückbleibt. Zweitens in dem der Steigerung des Aufwandes entsprechenden Wachstum der Belastung, die jedoch eine ver-

166) Vgl. Kaufmann, a. a. O. S. 276. 167) Ebendaselbst S. 290.

schiedene Gestalt annimmt je nach dem Umfang, welcher in den einzelnen Ländern bezw. Korporationen der Nutzbarmachung des Gemeindeeigentums und der Anstalten, der Entwickelung der Gebührenerhebung und der Ausbildung besonderer kommunaler Steuern gegeben worden ist. In den weitaus meisten Ländern prävalieren zumal in den kleineren Gemeinden und den größeren Kommunalverbänden Steuern nach dem Steuerfuße der direkten Staatssteuern bezw. Zuschläge zu diesen. Drittens in der dem erweiterten Bedarf für Bauten und andere erhebliche Kapitalverwendungen erfordernde Veranstaltungen entsprechenden Zunahme der Anlehensverschuldung und des Verzinsungs- und Tilgungsbedarfs der letzteren, eine Zunahme, die sich jedoch nicht überall stetig fortgesetzt, vielmehr mit der fortschreitenden Sicherstellung jener Bedürfnisse öfter auch nachgelassen zu haben bezw. zum Stillstande gelangt zu sein scheint.

VIII. Reformbestrebungen und Schluß.

Goschen, Reports and speeches on local taxation. 1872. Verhandlungen des Unterhauses vom 16. April 1872, 28. März 1884, 19. März 1888 (siehe Rede Ritchie's bei Einbringung der local government bill.), 12. bis 15. März 1890. Hubbard, Local and imperial taxation. 1875. Hedley, Local taxation. 1878. Aus dem Sammelwerk von Probyn — s. o. § 8 — vorzugsweise die Aufsätze von Brodrick, Acland, J. Roland Phillips. Hart, Local government as it is and as is ought to be. 1885. Gardner, Local taxation (Price Essay) Chadwick, On the evils of disunity in central and local administration. 1885. Wright und Hobhouse, Outline Part. III. Artom E., Betrachtungen über das Kommunalfinanzsystem in England. 1894. Fordham, Rural municipalities and the reform of local government. 1887. Exposé des motifs du projet de loi sur les syndicats de communes vom 5. Jun. und rapport des Deputierten Doumer vom 7. Juli 1888, impressions de la Ch. des dép. No. 2743 und 2899. Blanc Ch., La suppression des octrois, Rev. gén. d'adm. 1889. Arr. Cilleuls, A. des, Les octrois et leur remplacement. Réforme sociale. 1894. Mars, Avril. Chailley, L'impot sur le revenu. 1884. Relazione della commissione sul disegno di legg. comunale e provinciale presentato il 19. Nov. 1887. (Seduta del 18 maggio 1886), atti parlam legisl. XVI sess. II. No. 18 A. Risso E., Riforma comunale e provinciale. Genova 1888 Savagnone, F., Del riordinamento dei tributi locali in relazione al dazio consumo in Italia. Palermo 1888. Guastalla M., Sempre per Roma: il problema financiario municipale. Roma 1891. R. della Volta, La décentralisation et les finances des administrations locales en Italie. Rev. pol. et part. 1895. Questions des taxes et impots communaux, par la section des finances du conseil communal de Bruxelles. 1883. Pyfferoen O., Les réformes communales électorat, fonctionnaires, police. Bruxelles 1895. Denis, L'impot sur le revenu 1884. Bok, De belastingen on het nederlandsche parlement, inleiding. 1888. Heynsius, Het voorstel tot wijziging der leidsche inkomstenbelasting. 1888. Treub im holländischen Economist Jahrgang 1889 S. 586 und 1890 S. 259 ff. Derselbe, Belastingvoorstellen van leden der tweede kamer, Sep.-Abdr. und Vragen des Tijds. 1890. Herrfurth in den obengenannten Veröffentlichungen, insbes. Erg.heft VI zur Zeitschrift des preußischen statistischen Bureaus S. 151 ff. Drucksachen des preußischen Hauses der Abgeordneten 1882, III. Sess. Nr. 135, 1885 III. Sess. No. 59, 1890 II. Sess. Aktenstücke 5, 6, 7, 8 und 13, 1892/93 V. Sess. Bd. II. Nr. 5—8. v. Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchssteuern in J. f. Nat. II, 9 und Ueber finanzielle Konkurrenz in J. f. G. V. 11, 12. Boldt, Zur Regelung des ländlichen Gemeinwesens. 1890. S. V. f. S. Bd. XII, XLIII, XLVI. Botschaft des Regierungsrats des Kanton Luzern betr. Bevormundung, Aufhebung und Vereinigung von Gemeinden vom 9. bis 16. Juni 1888. Inglis Palgrave, Progressive taxation as levied in Svitzerland, Journal of the Royal Statist. Society, Juni 1888. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuerverteilung. 1888. Richard T. Ely, Natural monopolies and local taxation. 1889. Tolman W. Howe, Municipal reform movements in the United States. New-York und Chikago 1895. S. außerdem die in den früheren Abschnitten angeführte Litteratur.

1. Allgemeine Charakterisierung.

§ 137. Die Steigerung der Steuerlast, wie sie — mag sie als eine auf zeitweiligen oder dauernden Ursachen beruhende sich darstellen — nach Vorstehendem hervorgetreten ist, hat fast überall in erhöhtem Maße die öffentliche Aufmerksamkeit den Ungleichheiten und Härten zugewendet, welche die zeitige Art der Verteilung der öffentlichen Lasten in den einzelnen Ländern enthält und hat damit dem Studium der Reformen einen kräftigen Anstoß gegeben. Meist hat die hierdurch veranlaßte Prüfung der bestehenden Einrichtungen

sich nicht auf die Verteilung der Steuerlast beschränkt, es hat vielmehr dieselbe auch die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Kategorien der kommunalen Korporationen und die kommunale Organisation selbst in ihren Bereich gezogen. Im Uebrigen ist jedoch die Art, in welcher die aufgestellten Reformprojekte ihre Aufgabe begrenzen und die Richtung, in welcher Abhilfe gesucht wird, eine je nach der vorangegangenen Entwickelung im Allgemeinen und der Gestaltung der finanzwirtschaftlichen Einrichtungen insbesondere in den einzelnen Ländern vielfach verschiedene. Obgleich manche der in Betracht kommenden Besonderheiten im Vorstehenden schon angedeutet sind, erfordert doch die Vollständigkeit, von der Lage der Reformbestrebungen in den einzelnen Staaten ein wenigstens die Grundzüge erkennbar machendes Bild zu geben.

2) Die Lage in den einzelnen Ländern.

§ 138. England. Das Gebiet, welches die Reformbestrebungen umfassen, ist hier das relativ weiteste. Dieselben erstrecken sich ebenso auf das Besteuerungssystem und die für die finanzielle Beteiligung des Staats an dem Aufwande der örtlichen Verwaltung maßgebenden Grundsätze wie auf die kommunale Organisation selbst. Daß ohne Umformung derselben im Sinne der Verminderung der örtlichen Verbände und der einheitlicheren Zusammenfassung der Aufgaben in ihrem Wirkungskreise sowie der Vereinfachung überhaupt eine rationelle Lastenverteilung nicht sicherzustellen sei, ist eine Ueberzeugung, welche in den letzten Jahrzehnten in England immer mehr zur allgemeinen geworden ist. Es ist das Verdienst Goschens, durch die von ihm als Präsidenten des Poor Law Board am 3. April 1871 eingebrachten Gesetzentwürfe die öffentliche Diskussion zuerst in diesen Weg geleitet zu haben; die Entwürfe bezielten möglichste Zusammenfassung der untern Verbände in die erforderlichenfalls geeignet umzugestaltende union, Umformung der Grafschaftsverfassung zu einer repräsentativen durch Bildung eines aus der Wahl der Besteuerten hervorgehenden Vertretungskörpers, Konsolidierung der verschiedenen lokalen Steuern zu einer einheitlichen, nicht mehr ausschließlich den Pächter oder Nutzer belastenden Steuer, Aufhebung der Steuerbefreiungen, Uebertragung der staatlichen Häusersteuer auf den Staat. Wesentlich im Fahrwasser der Ideen, wie sie in diesen damals nicht zur Annahme gelangten Entwürfen Ausdruck gefunden hatten, hat die spätere Behandlung sich bewegt. Zu einem Ergebnis ist die nach dieser Richtung durch die Bill Slather-Booth's 1878 neu angefachte Bewegung betreffs der Grafschaftsverfassung gelangt, deren Umbildung durch die local governm. act vom 13. Aug. 1888 (s. o. § 8 und 9) vollzogen wurde. Ebenso gewann die Ansicht, daß es einer Zusammenziehung der unteren Glieder der kommunalen Organisation bedürfe, mit der Maßgabe breiteren Boden, daß als Ausgangspunkt der Ausbau nicht der parist., sondern der union bezw. des Gesundheitsbezirks empfohlen wurde. So enthielt insbesondere der vom Präsidenten des Local Governm. Board, Ritchie, am 19. März 1888 eingebrachte Entwurf, aus dem das Gesetz vom 13. Aug. 1888 hervorging, auch Bestimmungen, nach denen in die aus den städtischen und ländlichen Gesundheitsdistrikten bezw. den munip. boroughs zu bildenden neuen Distrikte die übrigen Specialverbände aufgehen und als einziger derselben die union übrig bleiben sollte; zu einer Entscheidung über diesen Teil der Reform ist es jedoch nicht gekommen; man begnügte sich, durch Aufnahme geeigneter Ermächtigungen in jenes Gesetz zunächst eine größere räumliche Uebereinstimmung der Specialverbände anzubahnen. Weit geringer waren die Ergebnisse betreffs der Reform der Besteuerung; die wiederholt im Parlament behufs angemessener Beteiligung des Eigentümers an der Steuerlast beantragten bezw. in Form von Resolutionen für notwendig erachteten Aenderungen gelangten nicht zur gesetzlichen Feststellung. Gesetzgebung und Verwaltung haben sich zunächst der Weiterbildung jener neu ins Leben gerufenen Grafschaftsverfassung zugewendet und versucht, die zur Verfügung der Grafschaft stehenden Finanzmittel zu vermehren und damit für die Erweiterung ihres Wirkungskreises die Grundlage zu schaffen. Dies geschah durch die oben § 83 erwähnte Ueberlassung von Staatssteuererträgen und Zulassung von Zuschlägen zu Staatssteuern. Es zeigt sich hierin [168]), „daß auch in dem alten klassischen Lande der lokalen Selbstverwaltung die selbständige eigene Besteuerung immer weniger ausreicht gegenüber dem stark steigenden lokalen Finanzbedarf. Sie zeigt weiter, daß namentlich das oft besonders gepriesene zur Nachahmung empfohlene, ja nicht selten als das „allein richtige" System der Kommunalbesteuerung bezeichnete britische Lokalsteuerwesen die ausschließliche Besteuerung des Realbesitzes bezw. seiner Nutzung selbst in seinem alten Heimatlande versagt. Durch die Ueberlassung jener Staatssteuern ist jetzt auch in Großbritannien die indirekte Verbrauchsbesteuerung, die direkte Gebrauchs- und Luxusbesteuerung und (in dem Anteil an der probate und jetzt an der estate duty) die Mitbesteuerung des beweglichen Besitzes unter die Quellen der Lokalbesteuerung aufgenommen worden. Die Ueberlassung der Licenzerträge war wohl eine besonders passende Maßregel. Sie wird freilich noch dazu führen müssen, daß die ge-

168) Wagner, F.W. Ergänzungsheft zu Teil III S. 41.

eigneten Lokalautoritäten (die neuen Grafschaftsräte) auch die ganze Einrichtung dieser Steuern, wenngleich unter Vorbehalt der Staatsaufsicht, zur Verfügung bekommen. Die gewerbe-, sanitäts-, sittenpolizeilichen Aufgaben besonders im Schankgewerbe lassen sich so wohl in Verbindung mit der Besteuerung in Licenzform am besten lösen. Neueste Bestrebungen in der britischen Gesetzgebung gehen wohl auch auf ein solches Ziel hinaus."

§ 139. Frankreich. Enger ist der Bereich, auf den hier die Reformbestrebungen sich erstrecken. Als feste und der Erörterung nicht mehr unterliegende Punkte gelten vor allem einmal die Anlehnung des kommunalen Steuerwesens, soweit die direkten Steuern in Betracht kommen, an die Staatsbesteuerung und die Verweisung der kommunalen Korporationen auf Zuschläge, zweitens die Gliederung der kommunalen Organisation selbst. Wenn indessen auch die Hauptelemente dieser Gliederung: Ortsgemeinde und Departement als bewährte angesehen werden, so schließt dies nicht aus, daß nach einzelnen Richtungen hin sich ein Bedürfnis der Erweiterung der Organisation fühlbar gemacht habe. Einem solchen Bedürfnis, was die Departements anlangt, Rechnung zu tragen, ist der Zweck der in Art. 83 ff. des Gesetzes vom 10. Aug. 1871 enthaltenen Vorschriften, durch welche es ermöglicht wird, daß mehrere Departements sich zur Errichtung oder Unterhaltung gemeinsamer administrativer Veranstaltungen vereinigen; die betreffenden Generalräte sind für solche Fälle ermächtigt, Delegierte zur gemeinsamen Beratung der betreffenden Angelegenheit zu entsenden, doch erlangen die Beschlüsse dieser Kommission erst dadurch Rechtsverbindlichkeit, daß die Generalräte aller beteiligten Departements ihnen beitreten. Allgemeiner und schwerwiegender sind die Uebelstände, welche sich aus der ungenügenden Leistungsfähigkeit zahlreicher Ortsgemeinden ergeben. Unter 36 144 Gemeinden Frankreichs waren 1891 17590 mit weniger als 500 und 9690 mit weniger als 300 Einwohnern [169]); vor allem leidet unter diesem Zustande die Erfüllung derjenigen zum ortsgemeindlichen Wirkungskreise gehörigen Aufgaben, betreffs deren eine konkurrierende Beteiligung der Departements sich nicht herausgebildet hat. An Entwürfen, diesem Mangel durch Einschiebung eines Zwischengliedes zwischen Ortsgemeinde und Departement abzuhelfen, hat es seit dem ersten Drittel dieses Jahrhunderts nicht gefehlt; als solches Zwischenglied bot vor allem die für Zwecke der Gerichtsbarkeit und politischen Wahlen bestehende Abgrenzung des Kantons sich dar; während einzelne jener Projekte (Projekt der parlam. Kommission von 1837, Entwurf des Staatsrats von 1850) dem Kantone lediglich beratende Funktionen zuweisen wollten, faßten andere (Projekt der Kommission des gesetzgebenden Körpers von 1851, der außerparlam. Kommission von 1870, Gesetzesvorschlag Waddingtons 1871, Gesetzentwurf Goblets 1882) dessen Ausbau zu einer kommunalen Korporation ins Auge. Alle diese Projekte scheiterten. Die neueste Gesetzgebung hat daher jenen Weg verlassen und sucht Abhilfe dadurch herbeizuführen, daß sie eine freiwillige Vereinigung von Gemeinden zur Erfüllung einzelner administrativer Aufgaben zuläßt; das Gesetz vom 22. März 1890 ermächtigt die Gemeinden, für solche einzelne Zwecke zu Zweckverbänden (syndicats de communes) zusammenzutreten, die alsdann die Rechte juristischer Personen haben und je von einem aus den Wahlen der betreffenden Gemeinderäte hervorgegangenen Komitee verwaltet werden; die Errichtung, welche der Genehmigung durch Dekret vom Staatsrat bedarf, setzt übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte und Ueberweisung ausreichender Einnahmequellen voraus. Ob es gelingen wird, auf diesem Wege die Bildung leistungsfähiger Zweckverbände in genügender Allgemeinheit sicher zu stellen, erscheint angesichts der Abneigung der meisten kleineren Ortsgemeinden, aus ihrer wirtschaftlichen Abgeschlossenheit herauszutreten, als nicht außer Zweifel. Noch weniger zum Abschluß gelangt sind die im Bereich des Besteuerungswesens angeregten Reformen. Die Versuche, in das System desselben eine auf freier Einschätzung beruhende Einkommensteuer einzuführen, eine Ausgleichung der Grundsteuer anzubahnen und insbesondere die Steuerbelastung des unbebauten Grundbesitzes zu vermindern, sind an dem Widerstande der durch solche Reformen berührten Interessen gescheitert; lediglich die Umwandlung der Grundsteuer am bebauten Eigentum aus einer Repartitions- in eine Quotitätssteuer mit 3,20 Prozent des Mietswerts — Gesetz vom 8. Aug. 1890 — ist zu Stande gekommen. Größere Erfolge sind in der Regelung erweiterter Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung erzielt worden, welche in einzelnen Gebieten eine wie es scheint sogar über das Bedürfnis hinausgehende Ausdehnung erfahren hat; es gilt dies namentlich vom Volksschulwesen, betreffs dessen die Finanzlast zum weitaus größten Teile auf den Staat übergegangen ist. Der Aufwand für den Wegebau wird zu einem beträchtlichen Anteil vom Staat und Departement getragen, die Last der Armenkinder- und Irrenpflege ruht fast ganz auf den Departements. Reichlicherer Raum ist in andern Zweigen der Armenpflege erweiterten Leistungen vom Staat und Departement geblieben. In neuester Zeit (Juli 1897) ist der Kammer der Abgeordneten seitens der Regierung ein Gesetzentwurf betr. die Reform der direkten Steuern zugegangen, wonach an die Gemeinden ein Viertel der staatlichen Grundsteuer zugeteilt werden soll.

§ 140. Italien. Die kommunale Gliederung, wie sie durch die Gesetze vom 23. Okt. 1859, 20. März 1865 und 10. Februar 1889 geschaffen worden, gelten auch hier als feststehend. Frankreich gegenüber erscheint es als ein Vorsprung, daß die durchschnittliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden eine erheblich größere ist; die Zahl der Gemeinden Italiens

169) Annuaire Statistique de la France, XVI Volume S. 2.

beträgt — gegen 36144 in Frankreich — nur 8254; an Gemeinden von weniger als 300 Einwohner hatte Italien i. J. 1892 nur 221, an solchen mit weniger als 500 Einwohner nur 691 [170]). Die Durchschnittszahl der Bevölkerung der Provinz (rund 442549) übertrifft allerdings diejenige der Departements (rund 440727); manche Provinzen umfassen dagegen nur eine geringe Zahl von Gemeinden (Livorno 7, Ferrara 16), und ebenso eine geringe Einwohnerzahl (Grosseto 122291, Livorno 124902 i. J. 1892); diese zu geringe Ausdehnung im Verein mit der durchschnittlichen größeren Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist die Ursache, daß die Wirksamkeit der Provinz in der Richtung einer für die Gemeinden zu schaffenden größeren finanziellen Ausgleichung nur unvollkommen zur Ausbildung gekommen ist. Daß auch die diesbezügliche Wirksamkeit des Staats, wie oben § 104 angedeutet worden, in der Entwickelung zurückgeblieben ist, beruht vor allem auf der starken Inanspruchnahme der Finanzen des Staats, bei der die erhebliche Belastung derselben mit Engagements für örtliche jedoch nicht zum ordentlichen Wirkungskreise der Gemeinden gehörige Aufgaben (Lokale Eisenbahnen, Herstellung von Elementarschulen) sowie für Regelung von Gemeindeschulden als ein wesentlicher Faktor in Betracht kommt. Immerhin hat die neuere Gesetzgebung die Zahl der Fälle der Konkurrenz des Staats auch betreffs solcher Aufgaben, welche Elemente im ordentlichen Wirkungskreise der Gemeinden bilden, vermehrt; es gehören hierher die ihm zum Aufwande für landwirtschaftliche Schulen sowie für industrielle und landwirtschaftliche Bewässerungs- und Meliorationsanlagen außer letzteren Beiträgen (Gesetz vom 6. Juni 1885, Gesetze vom 25. Juni 1882, 4. Juli 1886, 2. Febr. 1888, Königl. Verordn. vom 28. Febr. 1882. 7. Sept. 1887, 2. Febr. 1888) sowie die durch das Gesetz vom 30. Juni 1889 (s. o. § 35) festgesetzte subsidiäre Belastung des Staats mit den Kosten der Fürsorge für erwerbsunfähige Arme, eine Belastung, deren Umfang — zumal bei den tiefgreifenden Aenderungen, welche die örtliche Armenpflege durch das einen weiteren Schritt in der Richtung der Kommunalfrage bedeutende Gesetz vom 17. Juli 1890 über die frommen Stiftungen erfährt — noch nicht zu übersehen ist. Die Frage der Gewinnung der Mittel, um den Staat zur Erfüllung dieser erweiterten Verpflichtungen in Stand zu setzen, bildet einen Punkt in der schwebenden Reform der Staatsfinanzen Auch für die Reform des kommunalen Steuerwesens, das großenteils auf Zuschläge zu den Staatssteuern angewiesen ist, würde eine geeignete Basis nur durch Reform der Staatsbesteuerung geschaffen werden können; eine Verbesserung des Oktrois ist zur Zeit durch die den staatlichen Verbrauchssteuern gegebene Ausdehnung sehr erschwert; die etwaigen selbständigen Gemeindesteuern sind rationeller Ausgestaltung nur wenig fähig. Die geringe Dehnbarkeit dieser Steuern und der Zuschläge zu den direkten Staatssteuern läßt ungeachtet jener gegenüber Frankreich größeren durchschnittlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zahlreiche Fälle übrig, in denen die Mittelbeschaffung vornehmlich kleiner Gemeinden den Anforderungen, wie sie durch mehrere von der neueren Gesetzgebung den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben bedingt sind, nicht zu folgen vermag; Abhilfe dieses Uebelstandes ist auch hier namentlich im Bereich der Wegeverwaltung und der öffentlichen Gesundheitspflege in der Vereinigung von Gemeinden zu Zweckverbänden gesucht worden. Was die Wege anlangt, so kann die Vereinigung derjenigen Gemeinden, die bei der Unterhaltung eines Kummunalweges ein Interesse haben, zu einem solchen Verbande auf Antrag einer der beteiligten Gemeinden von der giunta prov. ausgesprochen werden. Die Provinz kann in diesem Falle sich verpflichten, einen Teil der Kosten zu übernehmen; übersteigt die Quote $^1/_5$, so steht die Verwaltung vorbehaltlich der Rechte den Gemeinderäten der Provinz zu (Gesetz vom 20. März 1865 No. 2248 alleg. F). Betreffs der Leistungen für die öffentliche Gesundheitspflege bestimmt das Gesetz vom 22. Dez. 1888, daß solche Gemeinden, welche ihrer wirtschaftlichen Lage nach zur selbständigen Besoldung des zur unentgeltlichen Behandlung von Armen erforderlichen Personals (Arzt und Hebamme) nicht in der Lage sind, behufs Sicherstellung des genannten Zwecks mit anderen Gemeinden zu Zweckverbänden zu vereinigen seien, die alsdann je durch einen aus den Bürgermeistern der Gemeinden gebildeten kollegialischen Vorstand verwaltet werden; die Kosten werden auf die Gemeinden nach der Einwohnerzahl verteilt (Art. 14, 15 des Gesetzes: Regl. vom 9. Okt. 1889 Art. 38. 39). Soweit die dauernde Erfüllung jener Aufgaben auf diesem Wege nicht zu sichern sein und ein Eintreten des Staats mit Zuschüssen unerläßlich werden sollte, würde damit ein weiteres auf die Reform der Staatsfinanzen hindrängendes Moment gegeben sein.

In Ergänzung des oben § 87 über das Kommunalsteuersystem in Italien Gesagten ist hier noch zu erwähnen, daß durch ein Gesetz vom Juli 1897 in Italien eine allgemeine Steuer auf Fahrräder eingeführt worden ist (für jedes im Betrieb befindliche Fahrrad eine jährliche Abgabe von 10, für mehrsitzige Räder von 15 bezw. 20 Lire), deren Erhebung durch die Gemeindeverwaltung geschieht und deren Gesamtertrag zur Hälfte dem Staat, zur andern Hälfte aber den Gemeinden überwiesen ist.

§ 141. **Belgien und Holland.** In beiden Ländern beschränken sich, da die Grundlagen der kommunalen Organisation als bewährte gelten, die Reformbestrebungen auf die Ausstattung der Gemeinden mit ausgedehnteren Finanzmitteln und gerechterer Verteilung der Steuerlast.

In ersterer Beziehung hat es besonders Belgien zu Bildungen größerer Bedeutung gebracht, die auf der Anwendung teils des Dotations- teils des Beteiligungs-Prinzips beruhen.

170) Annuario Statistico Italiano 1892 S. 50.

Unter dem Gesichtspunkte des ersteren Prinzips steht die Errichtung der beiden Kommunalfonds (Gesetze vom 18. Juli 1860 und 19. Aug. 1889 s. oben § 85); während bei Schaffung des ersteren Fonds Entschädigung der Oktroigemeinden im Vordergrunde stand, bezweckte die des zweiten abgesehen von der Erhaltung eines Interesses der Gemeinden an den Schanksteuern und Viehzöllen ausschließlich die Stärkung der wirtschaftlichen Kraft der Gemeinden. Darin, daß der für den ersten Fonds vorgezeichnete Verteilungsmaßstab nach dem Soll der direkten Steuern außer der Grundsteuer, welcher die leistungsfähigeren Gemeinden begünstigt, für den zweiten Fonds durch das Verhältnis der Einwohnerzahl ersetzt ist, bekundet sich ein wesentlicher Fortschritt. Die Wirkung beider Dotationen ist durch den Anschluß zweckentsprechender auf den Kommunalkredit bezüglicher Einrichtungen beträchtlich erhöht worden. Daneben hat teils auf gesetzlichen Bestimmungen teils auf den jährlichen Ermächtigungen des Staats- und des Provinzialbudgets beruhend sich zumal im Unterrichtswesen ein reichgestaltiges und noch weiterer Entwicklung fähiges Eintreten des Staats unter dem Gesichtspunkt des Beteiligungsprinzips ausgebildet.

Weit weniger ist nach der bezeichneten Richtung hin in Holland geschehen, wo die gesetzlich geregelte Beteiligung des Staats sich auf den durch das Gesetz vom 11. Juli 1884 angeordneten Ersatz von 3/10 des Aufwandes für die Volksschule aus Staatsmitteln beschränkt; die hauptsächlich den waterschappen und Meliorationsgenossenschaften zugewendete Beteiligung der Provinzen scheint meist eine nur wenig umfangreiche geblieben zu sein.

Was im Bereiche der Reform der Gemeindebesteuerung geschehen, hat in beiden Ländern bisher meist auf dem autonomen Vorgehen einer Anzahl namentlich größerer Gemeinden beruht und die engere Anpassung der Besteuerung an die Abstufung der Leistungsfähigkeit zum Ziele gehabt. Immerhin hat die Ersetzung bestehender Kommunalsteuern durch eine auf freier Einschätzung des Einkommens beruhende Besteuerung in Belgien nur wenig Boden gefunden, wogegen in Holland eine wachsende Zahl größerer Gemeinden die Umbildung des hoofdelijke omslag zu einer Einkommensteuer vollzogen hat; von nach dem Interesse zu erhebenden Zwecksteuern finden sich erst Anfänge. Eine allen Anforderungen Rechnung tragende Reform würde sich erst dadurch ermöglichen, daß die Besteuerung nach dem Einkommen und der Leistungsfähigkeit auch im Staatssteuersystem die ihr gebührende Stellung erhielte; die in dieser Richtung wiederholt den Kammern gemachten Vorlagen bezw. daselbst gestellten Anträge sind indessen bisher stets infolge des Widerstandes, den die mit dem bisherigen System verflochtenen Anschauungen und Interessen entgegensetzten, ohne praktisches Resultat geblieben.

§ 142. Deutschland. In Preußen ist die Reform der Gemeindebesteuerung vollendet (vgl. oben § 89); aber auch in den südwestdeutschen Staaten hat die Entwicklung durch Anschluß der Kommunalbesteuerung an das Staatssteuerwesen und die Herausbildung großenteils fester Normen für die Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung einen gewissen Abschluß erreicht.

§ 143. Oesterreich. Die Gewinnung einer Uebersicht ist schwierig, da fast alle einschlägigen Maßnahmen in den Bereich der Autonomie der Kommunalkörper und zwar vorzugsweise der Kronländer gehören, deren Sondergesetzgebung ebenso die Weiterbildung der kommunalen Organisation wie betreffs der verschiedenen Zweige der Verwaltung meist auch die Verteilung der Last auf die verschiedenen Glieder des kommunalen Organismus vorbehalten ist; die Durchführung von einheitlichen Gedanken erscheint dementsprechend durch den Einfluß der in den einzelnen Kronländern maßgebenden Interessen, durch die Verschiedenheiten, welche sich mit der besonderen geschichtlichen Entwickelung dieser Länder ergeben, sowie durch die innerhalb der Landesvertretungen sich geltend machenden auseinandergehenden Auffassungen mannigfach durchbrochen. So ist denn insbesondere auch die wichtigste der im Gebiet der kommunalen Organisation in Anregung gekommenen Reformen: die Bezirksverfassung nur in einzelnen Kronländern — Böhmen, Steiermark, Galizien — zur Ausführung gelangt und seit 1866 behufs der Ausdehnung derselben auch in den Kronländern nichts mehr geschehen. Ebensowenig ist die Verfassung der Ortsgemeinden eine zwischen den Kronländern gleichförmige, indem mehrere (s. § 21) selbständige Gutsbezirke fortbestehen. Die Entwickelung des Gemeindesteuerwesens wird abgesehen davon, daß dasselbe immer mehr in die Erhebung von Zuschlägen zu der Staatssteuer übergeleitet und aufgegangen ist, nur wenig von gemeinsamen Gesichtspunkten beherrscht; ein Gleiches gilt von der Beteiligung der größeren Verbände an den Kosten der örtlichen Verwaltung, da auch in diesem Punkte die Entwickelung eine zwischen den Kronländern verschiedene ist; gemeinsam ist nur die auch in den Landesvertretungen mehr und mehr zur Anerkennung gelangte Tendenz ausgedehnterer Entlastung der engeren Verbände, eine Tendenz, die, wo Bezirke gebildet wurden, sich auf diese erstreckt und namentlich betreffs der Wegelast s. oben § 133 eine Verschiebung zu Gunsten der Gemeinden bereits zur Folge gehabt hat. Infolge der politischen Verfassung und Gliederung Oesterreichs — ein großer Teil der landwirtschaftlichen Wohlfahrtsgesetzgebung gehört verfassungsmäßig in den Wirkungskreis der Länder — sind die Realsteuern die natürliche Grundlage eines Ländersteuersystems und legt sich aus diesem Grunde theoretisch die Ueberweisung der staatlichen Ertragssteuern an die österreichischen Selbstverwaltungskörper nahe. Trotzdem erscheint die Ueberweisung eines Teiles der indirekten Steuern an die Länder viel dringender und steht auch nach den Ankündigungen der Regierung näher bevor als die der direkten Steuern.

§ 144. Schweiz. Das der Reform der kommunalen Gliederung offene Gebiet ist

hier das relativ eingeschränkteste: eine je engere die zwischen der politischen und der Bürgergemeinde bestehende Verbindung und Wechselbeziehung ist, desto mehr greift jede Veränderung der Gemeindebezirke auch in private Rechte ein; es erklärt sich hieraus, daß die Einteilung der Kantone in Gemeinden als eine feststehende und gewissermaßen unantastbare gilt. Auf Fälle dringendster Art haben daher, wo sie vorgekommen, Vereinigungen von Gemeinden sich beschränkt; in dieser Hinsicht verdient Interesse die Behandlung, wie sie im Kanton Luzern einer Anzahl von Fällen, indem es den betr. Gemeinden für die Erfüllung der ihrem Wirkungskreise angehörigen Aufgaben an der erforderlichen Leistungsfähigkeit gänzlich fehlte, zu teil geworden ist; es erfolgte hier die Einverleibung in nahe gelegenen Gemeinden in der Weise, daß nicht nur die Schuldenlast der zugewiesenen Gemeinden vom Staate übernommen, sondern der neuen Gemeinde auch behufs Ersatzes für die aus der Zuweisung ihr erwachsende Schädigung aus Staatsmitteln eine Kapitalabfindung gewährt wurde (s. Dekret des Großen Rates vom 28./29. Wintermonat 1888 betr. Aufhebung der Gemeinde Schachen). Je weniger biegsam hiernach die kommunale Gliederung sich erwies, desto mehr mußten die Reformbestrebungen sich dem inneren Ausbau der Gemeindeverfassung, sowie der Erleichterung der Gemeinden durch ausgedehnteres Eintreten des Staats zuwenden; als zu den Zielen der Bewegung gehörig läßt namentlich auch sich die stärkere Heranziehung des Bürgervermögens zur Deckung des Aufwandes der politischen Gemeinde und der engere Anschluß der Gemeinde an die Staatsbesteuerung bezeichnen (s. oben § 92). Eine erweiterte Beteiligung des Staats an den Kosten der örtlichen Verwaltung wird, nachdem sie im Schul- und Wegewesen schon früher ausgebildet worden, zur Zeit besonders im Bereich des Armenwesens erstrebt, wenn auch diejenigen Bestrebungen, welche auf grundsätzliche Uebernahme der Armenlast auf den Staat gerichtet sind, über das Ziel hinauszuschießen und wenigstens in naher Zukunft keine Aussicht auf Erfolg zu haben scheinen (s. Verh. der gemeinnützigen Gesellschaft der Schweiz von 1889 insbes. Referat des Dr. Ritter).

§ 145. Amerika. Weniger als irgend ein Staat oder Staatensystem Amerikas tragen die in den Vereinigten Staaten Amerikas sich geltend machenden Reformbestrebungen einen gleichförmigen Charakter; die große Ausdehnung der Gemeindeautonomie giebt einer ebenso nach der zu Grunde liegenden Auffassung, wie nach den verfolgten Zielen auseinandergehenden individuellen Initiative hier den weitesten Spielraum. Eine bunte Mannigfaltigkeit in Form und Inhalt zeigen dementsprechend auch die auf Verbesserung der kommunalen Organisation gerichteten Vorschläge, die, soweit die größeren Städte in Betracht kommen, vielfach auf Herstellung größerer Ständigkeit der Verwaltungsorgane und zweckentsprechenderer Zusammenfassung der bisher meist in hohem Grade zersplitterten Zuständigkeiten gerichtet sind. Was die Verteilung der Lasten innerhalb der einzelnen kommunalen Korporation anlangt, so stehen unter den Reformprojekten diejenigen voran, welche eine verbesserte Veranlagung der Steuern und vor allem eine größere Mitheranziehung des beweglichen Vermögens sich zur Aufgabe machen; mit ihnen kombinieren, was größere Gemeinden anlangt, sich öfter solche, welche die Uebernahme der Unternehmungen monopolistischen Charakters als der Gas-, Wasserversorgung, der Herstellung elektrischer Beleuchtung auf die Gemeinde und vermöge des hierdurch zu erlangenden Gewinnes eine Minderung des Steuerbedarfs sich zum Ziele setzen. Größtenteils erst im Stadium der theoretischen Erörterung befinden sich die Reformpläne, welche die Ersetzung des herrschenden Systems der Vermögens- bezw. Liegenschaftssteuer ganz oder wenigstens im Bereich der Staatsbesteuerung durch die Besteuerung des Einkommens sich zur Aufgabe machen; soweit die Projekte dieser Umgestaltung sich auf die Staatsbesteuerung beschränken, pflegt öfter die Besteuerung der Liegenschaften für die kommunale Besteuerung in Anspruch genommen zu werden. Immerhin läßt die fortschreitende Verallgemeinerung der Ueberzeugung, daß der gegenwärtige Zustand ein weit hinter den Anforderungen der Gegenwart zurückgebliebener, der Verbesserung dringend bedürftiger sei, erhoffen, daß in absehbarer Zeit Reformen in dieser Richtung in immer weiterem Umfange Verwirklichung finden werden. In der Art, in welcher die Erweiterung die Beteiligung des Staats an den Lasten der örtlichen Verwaltung sich vollzieht, sind gemeinsame Gesichtspunkte nur in geringem Maße zum Ausdruck gelangt.

3. Gemeinsame Gesichtspunkte.

§ 146. Aus Vorstehendem ergiebt sich, daß die Beurteilung der Reformbestrebungen, wie sie in den einzelnen Staaten sich im Bereich des kommunalen Finanzwesens geltend machen, eine großenteils relative bleiben muß; bedingend ist die besondere Entwickelung, wie sie dem Finanzwesen, der kommunalen Organisation und der Verteilung der administrativen Aufgaben in den einzelnen Staaten zu teil geworden ist; von der Art dieser Entwickelung hängt namentlich auch ab, in welchem Verhältnis einerseits die Gesetzgebung und andererseits die Autonomie der kommunalen Korporationen bei jenen Reformen mitgewirkt hat. Immerhin läßt sich bei allem Auseinandergehen in denselben doch eine Anzahl gemeinsamer Gesichtspunkte erkennen.

Gemeinsam ist zunächst die Tendenz, die Beteiligung der größeren kommunalen Verbände und des Staates an den finanziellen Lasten der Lokalverwaltung zu erweitern; zu einem Teil bildet diese Tendenz ein Korrektiv gegen die stärkere Anspannung, welche die decentralisierende Richtung der Gesetzgebung und der innere Ausbau der örtlichen Aufgaben in Ansehung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Folge haben; die Verwirklichung derselben wird ebenso durch Aenderungen in der Verteilung der Aufgaben, wie insbesondere durch erweiterte Dotation der Kommunalverbände und Gemeinden bezw. durch Gewährung von Zuschüssen an dieselben und Ueberweisung ganzer Steuerquellen, insbesondere von Realsteuern, erstrebt; nebenher gehen nicht selten Versuche, durch Vereinigung der Gemeinden zu Samt- oder Zweckverbänden ein höheres Maß der Leistungsfähigkeit der unteren Glieder der kommunalen Organisation sicher zu stellen.

Gemeinsam ist ferner das Bestreben, die Heranziehung Derjenigen, welche von der örtlichen Verwaltung Vorteile haben, zu dem Aufwande der einzelnen Verwaltungszweige, sei es in der Form der Gebühren und Beiträge, sei es in der Form der Besteuerung nach dem Interesse, sei es im Wege entsprechender Abmessung der für die Benützung der kommunalen Betriebsanstalten oder des kommunalen Eigentums zu zahlenden Entgelte eine größere Ausdehnung zu geben.

Als nahezu gemeinsam läßt sich endlich die Erkenntnis bezeichnen, daß die Einrichtung und Veranlagung der einzelnen Steuern einer immer größeren Annäherung an die Abstufung der Leistungsfähigkeit bedürfe.

Von dem Grade, bis zu welchem eine den durch die besondere geschichtliche Entwickelung gegebenen Voraussetzungen sich anpassende Durchführung dieser Gesichtspunkte gelingt, wird die glückliche Lösung des Problems der im kommunalen Finanzwesen zu vollziehenden Reformen überall größtenteils abhängig sein. Den Prüfstein einer solchen Lösung bildet das Maß, in welchem mit der Verwirklichung des das lokale Leben fördernden und die finanziellen Lasten der lokalen Verwaltungsthätigkeiten ausgleichenden Berufs des Staats und der größeren staatsähnlichen Verbände die Erhaltung der kommunalen und individuellen Selbstthätigkeit sich vereinigt. Bei der Würdigung der Reformpläne wird nie außer Augen verloren werden dürfen, daß das Handeln der kommunalen Korporationen kein abgeschlossenes und isoliertes Gebiet darstellt, daß dasselbe die ihm betreffs der Förderung des Kulturlebens gestellten Aufgaben vielmehr nur bei harmonischem Ineinandergreifen mit der Thätigkeit des Staats und andererseits der Einzelnen vollständig zu erfüllen vermag. Soweit sie diesen Gesichtspunkten entsprechend zu einer richtigen und der zeitigen Stufe der Entwickelung entsprechenden Bemessung des Anteils hinleiten, der jedem jener Elemente an der Erfüllung der administrativen und der mit diesen in engster Wechselbeziehung stehenden finanziellen Aufgaben anzuweisen ist, erreichen die Reformbestrebungen ihr höchstes Ziel.

Verwaltungslehre.

I.

Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre.

1. Die Verwaltung [1]).

§ 1. Verwaltung heißt die auf die Förderung der Staats- und Volksinteressen gerichtete staatliche Thätigkeit, welche sich in Maßregeln konkreter Natur äußert. Die Verwaltung unterscheidet sich einerseits von der Gesetzgebung, d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche den Erlaß von abstrakten Anordnungen oder Rechtssätzen zum Gegenstande hat, andererseits von der Rechtspflege (Justiz), d. h. derjenigen staatlichen Thätigkeit, welche die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung bezweckt.

Der Begriff der Verwaltung hat sich jedoch in Deutschland keineswegs rein prinzipiell, sondern wesentlich historisch entwickelt; seine Ausbildung ist namentlich im Ansatz an die Organisation der Behörden erfolgt. Dies gilt sowohl von dem Verhältnis der Verwaltung zur Justiz als von dem Verhältnis derselben zur Gesetzgebung. Diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung der Verwaltung berufen sind, haben neben denjenigen Funktionen, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als Verwaltungshandlungen charakterisieren, noch andere wahrzunehmen, welche ihrem Inhalte nach in den Bereich der Gesetzgebung oder Justiz hineinfallen. Die gesetzgebenden Befugnisse der Verwaltungsorgane bestehen in dem Recht, Verordnungen zu erlassen. Eine Rechtspflege üben die Verwaltungsorgane aus, indem sie zunächst alle Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes zu entscheiden haben, außerdem aber auch auf dem Gebiete des Civilrechtes eine Jurisdiktion in Gesinde- und Gewerbestreitigkeiten, in Streitigkeiten der Schiffsmannschaften mit dem Schiffsführer, in Fragen des Jagdrechtes, Fischereirechtes und Wasserrechtes besitzen und auf dem Gebiete des Strafrechtes das Recht provisorischer Straffestsetzung bei kleineren Vergehen haben.

Infolge der Verschiebungen der prinzipiellen Grenze zwischen Verwaltung einerseits, Gesetzgebung und Justiz andererseits hat sich neben dem materiellen Begriffe der Verwaltung noch ein formeller entwickelt. Während es bei ersterem auf den materiellen Inhalt der betreffenden Handlungen ankommt, bestimmt sich letzterer nach Maßgabe der zur Ausübung derselben berufenen Organe. In diesem Sinne bezeichnet man als Verwaltung die gesamte Thätigkeit der Verwaltungsorgane.

Die Verwaltung ist der Gesetzgebung untergeordnet. Sie besteht teils aus solchen Handlungen, welche Vollziehung der Gesetze sind, teils aus solchen, welche nach freiem Ermessen der Verwaltungsorgane innerhalb der gesetzlichen Schranken vorgenommen werden. Inso-

---

1) Ueber den Begriff der Verwaltung vgl. Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. IX. S. 1 ff., v. Stengel, Begriff, Umfang und System des Verwaltungsrechtes in der Z. f. St.W. 38 (1882) S. 221 ff.

Vgl. auch mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2. Aufl. Bd. I. 1893 S. 1 ff., E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1884 S. 1 ff. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I. 1895 S. 1 ff.

fern kann man die Verwaltung als staatliche Thätigkeit unter der Rechtsordnung bezeichnen. Aber es ist nicht zutreffend, in diesem Momente den specifischen Unterschied der Verwaltung von anderen staatlichen Thätigkeiten zu erblicken.

§ 2. Die Verwaltung hat teils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung, teils die Sorge für die Bedürfnisse und Interessen des Staates selbst zum Gegenstande. Sie zerfällt in folgende Gebiete: 1. die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, d. h. die Regelung der Beziehungen des Staates zu anderen Staaten, 2. die Verwaltung der inneren Angelegenheiten, d. h. die Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge, 3. die Verwaltung der Justiz, d. h. die Sorge für Organisation und Besetzung der zum Zweck der Rechtspflege bestellten Behörden (Gerichte, Staatsanwaltschaft) und die Ueberwachung ihrer Thätigkeit, 4. die Verwaltung des Militärwesens, d. h. die Sorge für Herstellung und Organisation der bewaffneten Macht, 5. die Verwaltung der Finanzen, d. h. die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern für staatliche Zwecke.

§ 3. Die von den Verwaltungsbehörden in Ausübung ihrer Befugnisse vorgenommenen Handlungen heißen Verwaltungsakte. Der Begriff des Verwaltungsaktes ist nicht auf obrigkeitliche Akte beschränkt, sondern umfaßt alle Handlungen der Verwaltungsorgane. Dieselben teilen sich in zwei große Gruppen: solche, welche sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, und solche, durch welche die Verwaltung zu andern Rechtssubjekten in Beziehung tritt.

Innerhalb des Organismus der Verwaltung besteht eine Ueber- und Unterordnung. Kraft dieser besitzen die höheren Verwaltungsorgane das Recht, den niedern Befehle zu erteilen und zwar teils Befehle für den einzelnen Fall in der Form von Verfügungen, teils allgemeine Befehle in der Form von Verwaltungsverordnungen (Reglements, Instruktionen). Die niederen Organe haben die Pflicht, den Befehlen der höheren Folge zu leisten und ihnen über wichtige Vorkommnisse in dem Bereiche ihrer Amtswirksamkeit Bericht zu erstatten. Derartige Thätigkeiten kommen auf allen Gebieten der Verwaltung vor. Im Bereiche der Justizverwaltung beschränkt sich sogar die gesamte Verwaltungsthätigkeit auf Handlungen dieser Art, da die Justizverwaltung nur den Zweck hat, für die Organisation und Thätigkeit der mit den Funktionen der Justiz betrauten Behörden Sorge zu tragen. In die Rechtsprechung selbst darf die Verwaltung nicht eingreifen; diese bleibt lediglich den Gerichten überlassen.

Auf allen anderen Gebieten der Verwaltung kommen dagegen neben den eben erwähnten auch solche Thätigkeiten vor, durch welche die Verwaltung zu anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt. Diese Rechtssubjekte sind auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung andere Staaten. Der Verkehr mit ihnen bestimmt sich nach den Grundsätzen des Völkerrechtes. Auf dem Gebiete der inneren, Militär- und Finanzverwaltung erscheinen als die Subjekte, gegenüber welchen die Thätigkeit der Verwaltung sich äußert, Personen und Korporationen innerhalb des Staates. Die Beziehungen der Verwaltung zu diesen sind teils vermögensrechtlicher, teils obrigkeitlicher Natur. Die vermögensrechtlichen Beziehungen regeln sich nach den Grundsätzen des Privatrechtes, da — wenigstens nach dem in Deutschland geltenden Rechte — der Staat im vermögensrechtlichen Verkehr als Privatperson behandelt wird. Die obrigkeitlichen Thätigkeiten der Verwaltung haben einen staatsrechtlichen Charakter und bilden den wesentlichen Gegenstand des Verwaltungsrechtes. Der Form nach treten sie teils als Verfügungen, d. h. konkrete Anordnungen für einen einzelnen Fall, teils als Verordnungen, d. h. allgemeine Vorschriften für eine unbestimmte Anzahl von Fällen auf. Ihrem materiellen Gehalte nach charakterisieren sie sich als Befehle (Gebote und Verbote), Erlaubniserteilungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Feststellungen und Beurkundungen.

2. Organe der Verwaltung.

§ 4. Als staatliche Organe werden diejenigen physischen Personen bezeichnet, welche zur Ausübung der staatlichen Funktionen berufen sind. Verwaltungsorgane heißen diejenigen staatlichen Organe, denen die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse zusteht. Den Inbegriff der Verwaltungsorgane bezeichnet man auch als vollziehende Gewalt, eine Bezeichnung, die freilich insofern nicht völlig korrekt ist, als die Verwaltungsthätigkeiten keineswegs bloß in der Vollziehung von Gesetzen bestehen.

Eine Scheidung der Verwaltungsorgane von den übrigen Organen des Staates ist erst sehr allmählich erfolgt, und die volle Ausbildung des Verwaltungsorganismus hat erst mit Einführung der konstitutionellen Staatsform stattgefunden. Zur Zeit des absoluten Staates und unter der Herrschaft der altständischen Verfassungen war der Monarch sowohl Inhaber der Gesetzgebungsgewalt als Chef der gesamten Verwaltung. Erst dadurch, daß die modernen Verfassungen zur Ausübung der Gesetzgebung die Mitwirkung der Volksvertretung forderten, während die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse dem Monarchen und den ihm untergebenen Behörden und Beamten verblieb, entwickelte sich der Unterschied zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt. Eine Sonderung der gerichtlichen und Verwaltungsbefugnisse war in einzelnen Staaten, z. B. in Frankreich und in Preußen, schon im vorigen Jahrhundert eingetreten, so daß der Uebergang zu konstitutionellen Einrichtungen nur eine schärfere und prinzipiellere Formulierung des Gegensatzes zur Folge hatte. Die meisten Staaten sind dagegen erst in Konsequenz der Einführung konstitutioneller Staatseinrichtungen zu der Trennung von Justiz und Verwaltung und damit zur Ausbildung der Unterscheidung von Gerichten und Verwaltungsbehörden gelangt. In England hat die Verbindung von Justiz und Verwaltung auch noch in diesem Jahrhundert fortgedauert. Insbesondere haben die Friedensrichter in ihren Händen polizeiliche Funktionen mit mittlerer und niederer Strafjustiz vereinigt. Erst die neueste Reform der Grafschaftsverfassung hat auch hier eine gewisse Scheidung angebahnt [2]).

§ 5. An der Spitze des Verwaltungsorganismus steht das Staatsoberhaupt. Dies ist in konstitutionellen Monarchien der Monarch, in den modernen Republiken entweder ein Einzelbeamter (Präsident in den Vereinigten Staaten, in Frankreich) oder ein regierendes Kollegium (Bundesrat in der Schweiz, Senat in den freien Städten). Da, wo das Staatsoberhaupt nur aus einer einzelnen Person besteht, also in Monarchien und in denjenigen Republiken, welche Präsidentschaftsverfassung haben, gliedern sich die einzelnen Verwaltungszweige nach Ministerien. Die Minister stehen dem Staatsoberhaupt als Gehilfen zur Seite. Der konstitutionelle Monarch ist unverantwortlich. Für die von ihm vorgenommenen Verwaltungshandlungen tragen die Minister die Verantwortlichkeit. Seine Regierungsakte bedürfen daher der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers und haben nur dann rechtliche Gültigkeit, wenn sie unter einer solchen Gegenzeichnung erlassen werden. Die republikanischen Präsidenten sind dagegen für ihre Regierungshandlungen persönlich verantwortlich und können wegen derselben zur Rechenschaft gezogen werden. Nur die Stellung des französischen Präsidenten ist in dieser Beziehung der eines konstitutionellen Monarchen sehr angenähert worden. Derselbe ist persönlich nur für Hochverrat verantwortlich. Im Uebrigen tragen für seine Regierungshandlungen die Minister die Verantwortung; es bedürfen daher auch alle von ihm vorgenommenen Regierungsakte einer ministeriellen Kontrasignatur. Diejenigen Republiken, in welchen die höchste regierende Obrigkeit ein Kollegium ist, haben neben demselben für Ministerien keinen Platz. An der Spitze der ein-

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handbuche.

zelnen Verwaltungsdepartements stehen Mitglieder des betreffenden Kollegiums, welche insofern zugleich die Geschäfte der Minister versehen.

In Unterordnung unter das Staatsoberhaupt werden die Verwaltungsbefugnisse teils von Staatsbehörden teils von den Kommunalverbänden ausgeübt.

Staatsbehörden sind diejenigen staatlichen Organe, welche durch ein anderes Organ des Staates, regelmäßig das Staatsoberhaupt, zur Ausübung ihrer Thätigkeit berufen werden. Sie haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte, sondern fungieren als Repräsentanten des Staates. Ihre Befugnisse sind staatliche Befugnisse; die durch ihre Handlungen begründeten Rechte und Pflichten stehen dem Staate zu.

Als Kommunalverbände bezeichnet man diejenigen Teile des Staates, welche eine eigene Organisation und eine besondere Rechtspersönlichkeit besitzen (Gemeinden, Kreise, Provinzen). Sie sind Rechtssubjekte des öffentlichen und des Privatrechtes und können sowohl zum Staate als unter einander als zu ihren eigenen Angehörigen in Rechtsbeziehungen treten. Sie besitzen eine selbständige Rechtssphäre, indem ihnen die Erfüllung gewisser staatlicher Aufgaben in örtlicher Begrenzung zusteht. Sie haben eigene Organe, welche nicht vom Staate eingesetzt werden, sondern in dem Kommunalverbande selbst ihren Ursprung finden [3]).

§ 6. Die Verwaltungsgeschäfte werden teils von solchen Personen besorgt, welche aus dieser Thätigkeit ihren Lebensberuf machen, teils von solchen, welche dieselben neben andern Berufsgeschäften, die den Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Verwaltung der ersteren Art wird als bureaukratische Verwaltung, die der letzteren als Selbstverwaltung bezeichnet. Der Berufsbeamte muß regelmäßig eine Vorbildung für seinen Beruf nachweisen; er erhält, da er seine ganze Thätigkeit dem Staate widmet zu einem anderweiten Vermögenserwerb daher nicht im Stande ist, seinen Lebensunterhalt vom Staate in der Form der Besoldung. Die Beamten der Selbstverwaltung bedürfen keines Nachweises besonderer Vorbildung; sie verwalten ihre Aemter in der Regel als Ehrenämter. Doch hebt die Zahlung einer Besoldung den Charakter der Selbstverwaltung nicht auf, so lange die Geschäfte nicht den Lebensberuf der betreffenden Person bilden [4]). Sowohl die Verwaltung durch Berufsbeamte als die Selbstverwaltung haben ihre eigentümlichen Vorzüge und Mängel. Die Berufsbeamten zeichnen sich durch eine größere Kenntnis der Geschäfte und dadurch aus, daß sie über den Streit der socialen Interessen erhaben sind. Die Organe der Selbstverwaltung besitzen eine genauere Kenntnis des praktischen Lebens und eine von der Regierung unabhängigere Stellung. Die Hauptbedeutung der Selbstverwaltung besteht darin, daß sie die Staatsangehörigen zu politischer Thätigkeit erzieht und eine schrankenlose Macht der Centralgewalt verhindert. Sie bildet daher eine notwendige Grundlage des konstitutionellen Staatslebens.

Selbstverwaltung ist ein politischer Begriff. Der Ausdruck bezeichnet ein gesetzgeberisches Prinzip, welches der Verwaltungsorganisation zu Grunde liegt. Das Wort Selbstverwaltung wird aber auch noch in einem andern Sinne gebraucht. Da die Kommunalverbände das Hauptanwendungsfeld der Selbstverwaltung sind, so hat man vielfach Selbstverwaltung als gleichbedeutend mit Kommunalverwaltung aufgefaßt, die Kommunalverbände auch als Selbstverwaltungskörper bezeichnet. Dazu hat namentlich das Bestreben Veranlassung gegeben, neben dem politischen noch einen staatsrechtlichen Begriff der Selbstverwal-

3) Die Organisation der Staatsbehörden und Kommunal-Verbände behandelt ausführlicher meine Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern in diesem Handb.

4) Als ein begriffliches Element der Selbstverwaltung wird das Ehrenamt — allerdings zunächst mit Rücksicht auf englische Verhältnisse — von Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 69, 882 angesehen. Vgl. dagegen: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 94 ff.; E. Meier in v. Holtzendorff's Encyklopädie, Bd. I, S. 1096 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 4. Aufl. S. 299 Anm. 5.

tung aufzustellen. Die Verwendung desselben Ausdrucks in einer zweifachen Bedeutung ist aber nicht ohne Bedenken und kann leicht zu einer Verwirrung der Terminologie führen. Denn Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung sind keineswegs identisch. Es kommen Selbstverwaltungsämter auch als staatliche Aemter vor (englische Friedensrichter, preußische Amtsvorsteher), wie andererseits die Kommunalverbände zur Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnisse sich häufig besoldeter Berufsbeamten bedienen (Landesdirektoren, Bürgermeister und besoldete Stadträte größerer Städte [5])). Um diese Verschiedenheiten zu berücksichtigen, haben neuere Schriftsteller zwei Arten von Selbstverwaltung unterschieden, die bürgerliche, dem hier entwickelten Begriff der Selbstverwaltung entsprechend, und die körperschaftliche, welche identisch mit Kommunalverwaltung ist [6]).

Da die Selbstverwaltung den Zweck verfolgt, den Staatsangehörigen einen Einfluß auf die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte in den einzelnen Teilen des Landes einzuräumen und den Einfluß der Centralgewalt zu beschränken, so wird den Organen der Selbstverwaltung in der Regel eine Unabhängigkeit von der jeweiligen Ministerialverwaltung eingeräumt sein. Sie sind dann lediglich den Gesetzen des Landes unterworfen, deren Aufrechterhaltung Sache der Verwaltungsgerichte ist. Deshalb geht mit der Einführung der Selbstverwaltung meist die Errichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit Hand in Hand. Aber die Unabhängigkeit von der Ministerialverwaltung macht nicht, wie behauptet worden ist [7]), das Wesen der Selbstverwaltung aus. Sie kommt auch bei Behörden vor, welche zweifellos nicht Selbstverwaltungsorgane sind, z. B. Rechnungshöfen, Staatsschuldenverwaltungen, dem Patentamt 2c. Andererseits findet bei Behörden, welche sich ganz oder teilweise aus Elementen der Selbstverwaltung zusammensetzen, doch wohl in einzelnen Beziehungen eine Unterordnung unter die Ministerialinstanz statt. Die Unabhängigkeit ist daher höchstens ein Naturale aber kein Essentiale der Selbstverwaltung.

3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit [8]).

§ 7. Verwaltungsgerichtsbarkeit im weiteren Sinne heißt die Befugnis zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiete der Verwaltung. Diese

5) Die Identität von Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung oder Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Verbände wird freilich von der herrschenden Lehre behauptet. Dafür: L. v. Stein, V.L. I, Abt. 2, S. 127 ff.; H. d. V. T. I. S. 61 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, § 126 ff., S. 2 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 93 N. 2; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 109 ff.; O. Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formeller Begriffsbestimmung. 1887. S. 98; in neuerer Zeit namentlich Jellinek, System der öffentlichen subjektiven Rechte S. 277 ff. O. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I. S. 126. Vgl. dagegen: E. Meier in v. Holtzendorff's Encyklopädie, 2. Aufl.. Bd. I, S. 853 ff., der allerdings in den späteren Auflagen seine Ansicht geändert hat (5. Aufl. S. 1163), mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes S. 300 Anm. 9; E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 34 ff.

6) H. Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde 2c. in Annalen 1883 S. 305 ff.

7) Neukamp, Der Rechtsbegriff der Selbstverwaltung im Archiv für öffentliches Recht Bd. IV. S. 538.

8) Ueber Verwaltungsgerichtsbarkeit vgl. O. Bähr, Der Rechtsstaat. 1866; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869; R. Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. 1879; O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880; Leuthold, Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht in Annalen 1884 S. 321 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I, S. 35 ff.; E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes S. 771 ff.; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I, S. 162 ff. M. Seydel, Die Verwaltungsrechtspflege in Bayern in Annalen 1885 S. 213 ff. Bernatzik, Rechtssprechung und materielle Rechtskraft; Verwaltungsrechtliche Studien. 1880. v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte im Verwaltungsarchiv Bd. III, S. 177 ff. v. Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Grünhuts Zeitschrift Bd. XXII, S. 153 ff. O. Müller, Der Begriff der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preußischem Recht. 1895. Weitere Litteratur in meinem Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes a. a. O. Anm. 1.

Befugnis kann den Verwaltungsbehörden zustehen oder durch besondere Organe, sog. Verwaltungsgerichte, ausgeübt werden. Die den letzteren übertragene Jurisdiktion bezeichnet man als Verwaltungsgerichtsbarkeit im engeren Sinne.

Das Verwaltungsrecht hat seine erste Ausbildung in den von den Monarchen (König, Landesherrn) ausgehenden Verwaltungsverordnungen oder Instruktionen gefunden. Indem diese die Grundsätze feststellten, nach welchen die Verwaltung des Staates geführt werden sollte, regelten sie das Verhalten der unteren Verwaltungsbehörden. Aber die fraglichen Verordnungen waren keine rechtliche Schranke für die Verwaltung überhaupt. Da der Monarch in seiner Person die Stellung des Gesetzgebers und des Chefs der Verwaltung vereinigte, so war er in der Lage, die von ihm erlassenen Vorschriften jeden Augenblick wieder aufzuheben oder von der Anwendung derselben im einzelnen Falle abzusehen. Dies änderte sich erst mit dem Momente, in welchem eine Scheidung von gesetzgebenden und Verwaltungsfunktionen eintrat, also mit Einführung der konstitutionellen Staatsform. Nunmehr begann eine gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes. Die Rechte und Pflichten der Verwaltungsorgane wurden durch Gesetze genau begrenzt. Den einzelnen Individuen wurde ein subjektiver Rechtskreis eingeräumt, innerhalb dessen sie das Recht hatten, sich frei von den Einwirkungen der Verwaltungsorgane zu bewegen. Auch die Pflichten der Unterthanen gegenüber den Verwaltungsorganen wurden genauer bestimmt.

So lange Gesetzgebung und Verwaltung in einer Hand vereinigt blieb, war die Möglichkeit der Ausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht gegeben, da die bestehenden Verwaltungsvorschriften eine rechtliche Schranke für die Verwaltung nicht bildeten. Die Entscheidung der bei Ausübung der Verwaltung auftretenden Rechtsfragen stand ebenso wie die der Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen den Verwaltungsbehörden zu. Die Garantie für eine unparteiische und gleichmäßige Handhabung der Verwaltungsvorschriften war durch die rechtliche Stellung, die kollegialische Verfassung, den Instanzenzug und die Geschäftsformen der Verwaltungsbehörden gegeben. Mit der gesetzlichen Regelung des Verwaltungsrechtes entwickelte sich diejenige rechtliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse, welche die unerläßliche Voraussetzung für die Entwickelung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet. Die Bedürfnisse der modernen Verwaltung führten zu einer einfacheren, mehr bureaumäßigen Organisation der Verwaltungsbehörden. Durch die Einführung der konstitutionellen Staatsform entstand eine größere Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von der Centralgewalt, und die Regierung war darauf angewiesen, einen politischen Parteistandpunkt einzunehmen. Bei dieser Gestaltung der Verhältnisse war es nicht mehr möglich, die Entscheidung der Rechtsfragen des Verwaltungsrechtes lediglich den Verwaltungsbehörden zu überlassen und so die betreffenden Ressortminister zu den obersten Interpreten des gesamten Verwaltungsrechtes zu machen. Es lag die Gefahr nahe, daß dadurch eine parteiliche Ausübung der Verwaltungsbefugnisse, insbesondere auch eine parteiliche Handhabung der Rechtsprechung herbeigeführt wurde. Deshalb entstand die Forderung einer unparteiischen Rechtsprechung in Verwaltungssachen. Dieser Forderung suchte man in einzelnen Staaten, z. B. im ehemaligen Kurfürstentum Hessen und im Königreich Italien dadurch gerecht zu werden, daß man gegenüber den Verfügungen der Verwaltungsbehörden eine Klage bei den ordentlichen Gerichten zuließ. Regelmäßig ist man dagegen zu der Errichtung besonderer von den ordentlichen Gerichten unterschiedener Verwaltungsgerichte gekommen, denen die Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten zusteht, so namentlich in Frankreich, in Oesterreich und in einer Reihe von deutschen Staaten (Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Anhalt, Braunschweig).

Mit der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen und Verwaltungsstreitsachen entstanden. Erstere sind diejenigen Angelegenheiten, deren Entscheidung im In-

stanzenzuge der Verwaltungsbehörden erfolgt, letztere diejenigen, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten zusteht.

§ 8. Der gesetzgeberische Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Herstellung einer Rechtssprechung in Fragen des Verwaltungsrechtes. Deshalb kann grundsätzlich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nur in Bezug auf solche Verwaltungshandlungen vorkommen, für welche bestimmte objektive Rechtsvorschriften bestehen. Diejenigen Verwaltungsakte dagegen, welche die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzunehmen befugt sind, eignen sich nicht dazu, zum Gegenstand richterlicher Kognition gemacht zu werden. Sie finden ihre Erledigung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden. Allerdings ist auch bei diesen Ermessensfragen eine sehr ungleiche Behandlung der Staatsangehörigen möglich. Aber dagegen kann die Garantie nicht in der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern nur in einer entsprechenden Organisation der Verwaltungsbehörden, namentlich in der Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zu denselben gefunden werden. Thatsächlich ist es allerdings möglich, daß durch die positive Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem Staate die Thätigkeit der Verwaltungsgerichte auch auf Ermessensfragen ausgedehnt wird. In diesem Falle werden die letzteren in den gerichtlichen Formen erledigt, welche für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vorgeschrieben sind. Nach der Gesetzgebung des betreffenden Staates umfaßt dann die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch diese Angelegenheiten; es entsteht, entsprechend dem formellen Begriff der Verwaltung, auch ein formeller Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit, welcher die gesamte Thätigkeit der Verwaltungsgerichte bezeichnet. Aber es ist nicht richtig, diesen Begriff als den einzig möglichen und zulässigen hinzustellen und das Wesen der Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich in dem besonderen Verfahren zu finden [9]). Eine solche Behandlung verkennt den gesetzgeberischen Gedanken, welcher der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Grunde liegt, und ignoriert die historische Entwicklung, die zu der Bildung derselben geführt hat.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als diejenige staatliche Thätigkeit, welche bestimmt ist, die in Bezug auf die Verwaltung bestehenden Rechtssätze aufrecht zu erhalten, verfolgt eine doppelte Aufgabe. Sie dient einmal dazu, auf dem Gebiete der Verwaltung die Vorschriften des objektiven Rechtes aufrecht zu erhalten. Sie kann also auch da vorkommen, wo subjektive Rechte gar nicht in Frage stehen, z. B. bei Anfechtung von Beschlüssen kommunaler Vertretungen oder kollegialisch organisierter staatlicher Organe wegen Gesetzwidrigkeit durch den Vorsitzenden bezw. den Aufsichtsbeamten, bei Einspruch gegen Wahlen von Kommunalbeamten oder zu kommunalen Körperschaften wegen ordnungswidrigen Verfahrens. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat aber außerdem auch den Zweck, den individuellen Rechtskreis gegenüber unberechtigten Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Indem sie dies thut, dient sie allerdings zugleich auch der Aufgabe, das objektive Recht aufrecht zu erhalten. Denn in allen denjenigen Fällen, in welchen in die subjektiven Rechte des Einzelnen unberechtigt eingegriffen oder demselben eine ihm nicht obliegende Pflicht zugemutet wird, findet zugleich eine Verletzung objektiver Rechtssätze statt. Diejenigen Angelegenheiten, in welchen es sich nicht bloß um objektives Recht, sondern gleichzeitig auch um subjektive Rechte handelt, bilden praktisch den Schwerpunkt der Verwaltungsgerichtsbarkeit [10]).

9) So O. Mayer, a. a. O. Bd. I, S. 161 ff. Müller a. a. O. S. 27, 63.

10) Von den bisherigen Schriftstellern behaupten die meisten, die Verwaltungsgerichtbarkeit sei nur zum Schutze subjektiver Rechte berufen (O. Bähr, a. a. O. S. 54. L. v. Stein, V.L. T. I. Abt. 1. S. 371 ff., v. Sarwey, a. a. O. S. 65, 73, 76. E. Löning, a. a. O. § 203 S. 797 ff.). Dagegen beschränkt Gneist (Rechtsstaat S. 270 ff. in von Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III. S. 1117) die Aufgabe der Verwaltungsgerichte auf die Aufrechterhaltung des objektiven Rechtszustandes und will subjektive Rechte auf dem Gebiete der Verwaltung nicht anerkennen. Nach den obigen Aus-

4. Die innere Verwaltung.

§ 9. Die innere Verwaltung ist ein Produkt moderner Entwicklung. Der mittelalterliche Staat beschränkt sich auf Gewährung von Schutz gegen auswärtige Angriffe und auf Gewährung von Rechtsschutz im Innern, woran sich einige sicherheitspolizeiliche Thätigkeiten anschließen. Die Sorge für die wirtschaftliche und Kulturentwicklung des Volkes bleibt ihm fremd; soweit eine solche Sorge überhaupt stattfindet, liegt sie in den Händen anderweiter korporativer Verbände, der Kirche, der Zünfte, Markgenossenschaften rc.

Erst mit dem Ende des Mittelalters beginnt die Obrigkeit weitere Gegenstände in den Bereich ihrer Thätigkeit hineinzuziehen. Zuerst war dies in den Städten der Fall, wo das dichtgedrängte Zusammenwohnen einer Menge von Menschen und die dadurch hervorgerufenen zahlreichen Bedürfnisse auf die Entwicklung einer energischeren obrigkeitlichen Fürsorge hindrängten. Hier entwickelte sich eine Bau- und Feuerpolizei, hier entstanden die Anfänge einer kommunalen Armenpflege. Die Städte sorgten für die Gesundheit der Bevölkerung durch Anstellung von Stadtärzten und Einführung sanitärer Maßregeln, für die Bildung durch Errichtung städtischer Schulen.

Seit dem sechzehnten Jahrhundert wurden die gedachten Angelegenheiten auch zu einem Gegenstande der Thätigkeit des Reiches und der einzelnen Landesherrn. Eine wesentliche Erweiterung erhielt der staatliche Wirkungskreis durch die Reformation. Armenpflege und Unterricht, welche bisher Sache der Kirche gewesen waren, wurden nunmehr staatliche und kommunale Angelegenheiten. Schon die Reichsgesetze des sechzehnten Jahrhunderts stellten den Grundsatz auf, daß jede Gemeinde für ihre Armen zu sorgen habe. Städte und Landesherrn verwendeten die Mittel des säkularisierten Kirchengutes zur Errichtung von städtischen Schulen und anderweiten Unterrichtsanstalten; auch auf dem Lande entwickelte sich die Volksschule unter dem Einfluß und der Einwirkung des Staates, wenn auch zunächst noch in enger Anlehnung an die Kirche. Zu gleicher Zeit gab die Masse des sich in Deutschland umhertreibenden Gesindels, namentlich der entlassenen Landsknechte, Veranlassung zu der Ausbildung strenger Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher. Eine wichtige Verkehrsanstalt entstand in der Post. Die Erfindung der Buchdruckerkunst bewirkte die Ausbildung einer obrigkeitlichen Aufsicht über die Presse, welche in der Zensur ihren prägnantesten Ausdruck fand.

Die Gesamtheit dieser Thätigkeiten, welche einerseits den Schutz der Bevölkerung gegen Gefahren, andererseits die Sorge für Kultur und Wirtschaft derselben zum Gegenstande hatten, wurde unter dem Namen Polizei zusammengefaßt. Das Reich stellte in Reichspolizeiordnungen die allgemeinen Grundsätze auf, welche für die Ausübung der polizeilichen Funktionen maßgebend sein sollten. Die praktische Durchführung der Maßregeln blieb dagegen den Territorialgewalten, Landesherrn und Städten, überlassen.

Die polizeilichen Thätigkeiten hatten während des dreißigjährigen Krieges vielfach eine Unterbrechung erfahren, da die kriegerischen Ereignisse alle anderen Interessen in den Hintergrund drängten und eine geordnete Verwaltung überhaupt nicht aufkommen ließen. Um so energischer wurde die polizeiliche Fürsorge nach dem westfälischen Frieden wieder aufgenommen. Zunächst galt es die Länder von dem massenhaften Gesindel, welches sich nach Beendigung des Krieges überall umhertrieb, zu reinigen. Im Anschluß an die Einrichtungen des sechzehnten Jahrhunderts wurden von neuem energische Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher ergriffen, und es entwickelte sich die sogenannte Fremdenpolizei. Sodann

---

führungen sind beide Anschauungen als einseitig zu verwerfen.

Vergl. auch Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 342.

Der hier vertretenen Anschauung entspricht die praktische Gestaltung, welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, namentlich in Preußen und Baden erhalten hat.

sah man es als eine wesentliche Aufgabe der landesherrlichen Politik an, in die entvölkerten Städte und Ortschaften neue Bewohner hineinzuziehen und den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es entstand die sog. Bevölkerungspolizei, welche namentlich in den Maßregeln zur Beförderung der Einwanderungen und zur Verhütung der Auswanderungen ihren Ausdruck fand. Die wirtschaftlichen Verhältnisse wurden der Gegenstand eingehender staatlicher Fürsorge, welche häufig genug zu einem sehr weitgehenden Eindringen der Obrigkeit in die Privat- und Geschäftsverhältnisse der Unterthanen führte. Die Bevölkerungspolizei gab auch Veranlassung, den Gesundheitsverhältnissen der Bevölkerung eine eingehendere Beachtung zuzuwenden; die landesherrlichen Medizinalordnungen des siebzehnten Jahrhunderts regelten die Einrichtungen, welche diesem Zwecke zu dienen bestimmt waren. Bau- und Feuerpolizei, bisher im wesentlichen städtische Maßregeln, wurden durch die landesherrlichen Bau- und Feuerordnungen in systematischer Weise auf das ganze Land ausgedehnt. Im Anschluß an die Feuerpolizei entwickelten sich die Anfänge des staatlichen Versicherungswesens.

Das achtzehnte Jahrhundert hat den Kreis der staatlichen Verwaltung noch bedeutend erweitert. Die Schulen wurden von der Kirche völlig losgelöst und zu staatlichen Anstalten gemacht. Im Interesse der Entwicklung des Verkehrs und der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse nahmen die Landesherrn den Wegebau energisch in Angriff, brachten Ordnung in die zerrütteten Münzverhältnisse und beförderten die Gründung von Kreditanstalten. Gegen Ende des Jahrhunderts gab die französische Revolution zu polizeilichen Maßregeln gegen Vereine und Versammlungen Veranlassung.

Die völlige Umwälzung, welche die staatlichen Einrichtungen im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts erfahren haben, ist auch auf die Ausbildung der Verwaltung nicht ohne Einfluß geblieben. Die Umbildung der socialen und wirtschaftlichen Verhältnisse hat zur Entwicklung neuer Verwaltungsthätigkeiten geführt und den bisherigen eine wesentlich veränderte Richtung angewiesen. Eine umfangreiche Aufgabe ist der Verwaltung in der Grundentlastung und der Durchführung der Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen erwachsen. Die Einführung der Freizügigkeit und Gewerbefreiheit hat die Bevölkerungs- und Gewerbepolizei wesentlich umgestaltet. Die Entwicklung der Großindustrie und die dadurch bedingte Ansammlung einer zahlreichen Arbeiterbevölkerung in den Fabrikdistrikten hat die sociale Frage entstehen lassen und dem Staat die Verpflichtung auferlegt, für die Beförderung des Wohles der arbeitenden Klassen thätig zu sein. Preßpolizei und Vereinspolizei haben infolge der Einführung verfassungsmäßiger Institutionen eine völlige Umwandlung erfahren. Durch die Entstehung der Eisenbahnen und der elektrischen Telegraphen sind neue Gebiete für die Thätigkeit der Staatsverwaltung erschlossen worden.

Die Einführung konstitutioneller Einrichtungen hat aber außerdem auch insofern auf die erwähnten Gebiete der Verwaltung gewirkt, als dieselben im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts eine eingehende gesetzliche Regelung und die betreffenden Verwaltungsbefugnisse eine rechtliche Begrenzung erfahren haben.

Der Ausdruck Polizei für die Gesamtheit der hier behandelten Thätigkeiten hat dem Ausdruck *innere Verwaltung* Platz gemacht. Das Wort *Polizei* wird jetzt in einem engeren Sinne gebraucht; man bezeichnet damit diejenige Thätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als persönliche Beschränkung der Freiheit des Einzelnen im Interesse des Gemeinwohls äußert und in der Form von Zwang auftritt.

§ 10. Die *Thätigkeiten der inneren Verwaltung* scheiden sich ihrem rechtlichen Inhalte nach in zwei große Gruppen; obrigkeitliche Thätigkeiten, d. h. solche, welche sich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äußern, und fürsorgende Thätigkeiten (Staatspflege), welche die Förderung des Einzelnen und der Gesamtheit durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten bezwecken.

Unter den obrigkeitlichen Funktionen sind in erster Linie die polizeilichen zu nennen. Die polizeilichen Akte zerfallen in Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen. Polizeiverordnungen[11]) heißen diejenigen allgemeinen Anordnungen, durch welche die Polizeibehörden den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen gewisse Handlungen bei Strafe gebieten oder verbieten. Das Recht zum Erlaß derartiger Vorschriften steht namentlich den Orts- und Bezirkspolizeibehörden zu; die Polizeiverordnungen verfolgen den Zweck, das allgemeine Strafrecht durch Anordnungen lokalen Charakters zu ergänzen. Die Polizeiverfügungen sind dagegen Anordnungen der Polizeibehörden für einen konkreten Fall. Sie haben teils den Charakter von Geboten oder Verboten, teils den von Erlaubniserteilungen (Konzessionen). Durch die polizeilichen Gebote oder Verbote wird dem Einzelnen die Pflicht zu einer bestimmten Handlung oder Unterlassung auferlegt; dieselben dienen teils dazu, den Einzelnen zur Erfüllung allgemeiner gesetzlicher Pflichten anzuhalten, teils ihm besondere durch Gesetz nicht begründete Verpflichtungen aufzuerlegen. Derartige polizeiliche Gebote und Verbote finden ihre Anwendung auf dem ganzen Gebiete des Verwaltungsrechtes. Durch die Konzessionen wird dem Einzelnen die Befugnis gewährt, bestimmte Handlungen vorzunehmen, deren Vornahme gesetzlich von der vorgängigen Erlaubnis der Polizeibehörde abhängig gemacht ist. Sie kommen daher nur auf solchen Verwaltungsgebieten vor, auf welchen eine gesetzliche Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit besteht; ihre Hauptanwendung finden sie auf dem Gebiete des Gewerberechtes. Der Ungehorsam gegen polizeiliche Verfügungen hat Bestrafung des Zuwiderhandelnden und Anwendung von Zwangsmitteln gegen denselben zur Folge.

Eine zweite Gruppe obrigkeitlicher Verwaltungsthätigkeiten bilden diejenigen Verwaltungsakte, welche die Begründung oder Aufhebung von Rechten zum Gegenstande haben. Rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte kommen sowohl auf dem Gebiete des Staatsrechtes als auf dem des Privatrechtes vor. Zu denselben gehören beispielsweise die Verleihung der Staatsangehörigkeit und die Entlassung aus dem Staatsverbande, die Erteilung der Gemeindeangehörigkeit oder des Gemeindebürgerrechtes, die Ernennung zum Beamten, die Enteignungen, die Verleihung des Bergbaurechtes, die Erteilung von Patenten. Die rechtsbegründenden Verwaltungsakte können auch den Zweck haben, eine neue Rechtspersönlichkeit zu schaffen, wie dies z. B. bei der Erteilung von Korporationsrechten an Vereine oder bei der Verleihung von Stiftungsqualität an Vermögensmassen der Fall ist.

Zu den obrigkeitlichen Verwaltungsthätigkeiten gehören endlich auch die Feststellungen und Beurkundungen. Unter den Gesichtspunkt der Feststellungen fällt die Thätigkeit der amtlichen Statistik und die Untersuchung der Seeunfälle. Beurkundungen sind in der Führung der Standesregister, der Führung der Schiffsregister und Ausstellung der Schiffscertifikate, in der Ausstellung der Pässe, aber auch in der Prägung der Münzen und der Eichung der Maße und Gewichte enthalten.

Der obrigkeitlichen Thätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung steht die sog. staatliche Pflege gegenüber. Diese bezweckt die Förderung der Bevölkerung durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung allgemeiner Anstalten. Die Gewährung von Unterstützung an hilfsbedürftige Personen bildet den Gegenstand der Armenpflege. Zu den allgemeinen Anstalten, welche der Förderung der Volkswohlfahrt und Volkskultur zu dienen bestimmt sind, gehören die Bildungsanstalten, Kreditanstalten, Versicherungsanstalten, Land- und Wasserstraßen, Eisenbahnen, Posten und Telegraphen.

§ 11. Die innere Verwaltung zerfällt in eine Reihe verschiedener Gebiete nach Maßgabe der Verschiedenheit der Interessen, welche den Gegenstand der staatlichen Für-

11) Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. 1895.

sorge bilden. Auf allen diesen Gebieten kommen Verwaltungsthätigkeiten der verschiedensten Art neben einander vor: polizeiliche Funktionen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Beurkundungen und solche Thätigkeiten, welche als Ausfluß der staatlichen Pflege erscheinen.

Bei der Abgrenzung dieser Gebiete sind zunächst zwei große Gruppen von Verwaltungsthätigkeiten zu unterscheiden: solche, welche die persönlichen Interessen und solche, welche die wirtschaftlichen Interessen zum Gegenstande haben.

Die auf die Förderung der persönlichen Interessen gerichteten Verwaltungsthätigkeiten betreffen teils die rechtliche Stellung der Personen, teils den Schutz derselben gegen Gefahren, teils die Sorge für Gesundheit, Bildung und Sittlichkeit. Die auf die Regelung der rechtlichen Stellung der Personen bezüglichen Thätigkeiten beziehen sich sowohl auf die privatrechtliche als auf die staatsrechtliche Stellung derselben. Die privatrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich im Wesentlichen durch gesetzliche Vorschriften oder durch eigene Handlungen der betreffenden Personen. Nur ganz ausnahmsweise findet hier eine Verwaltungsthätigkeit, wie z. B. bei der Großjährigkeitserklärung, der Legitimation unehelicher Kinder, der Erteilung juristischer Persönlichkeiten statt. Auch die eheschließende und beurkundende Thätigkeit der Standesbeamten fällt unter diesen Gesichtspunkt. Die staatsrechtliche Stellung der Personen bestimmt sich durch ihr Verhältnis zu Gemeinde, Staat und Reich. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche sich auf dieses Verhältnis beziehen, bezwecken teils die Regelung der Angehörigkeit zu den genannten politischen Verbänden (Verleihung der Reichs- und Staatsangehörigkeit, Entlassung aus dem Staatsverbande, Verleihung der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechtes), teils regeln sie den Aufenthalt im Gebiete derselben (Ausweisungen, Internierungen 2c.). Die Maßregeln, welche den Schutz gegen Gefahren bezwecken, bezeichnet man als Sicherheitspolizei. Sie sind teils gegen gefährliche Personen und gefahrbringende menschliche Thätigkeiten, teils gegen Unglücksfälle gerichtet. Zu den ersteren gehören die Maßregeln gegen Bettler und Landstreicher sowie gegen bestrafte Verbrecher, die Fremdenpolizei, die Waffenpolizei, die Maßregeln gegen den Mißbrauch von Sprengstoffen, die Verhaftungen, soweit sie polizeilicher Natur sind, die Maßregeln bei Zusammenrottungen, die Preßpolizei, Vereins- und Versammlungspolizei, zu den letzteren die Baupolizei, Straßenpolizei, Feuer- und Wasserpolizei und Begräbnispolizei. Die Verwaltungsthätigkeiten, welche die Sorge für die Gesundheit zum Gegenstand haben, zerfallen in das Sanitätswesen und das Medizinalwesen. Ersteres umfaßt diejenigen Maßregeln, welche die Verhütung von Krankheiten bezwecken (Seuchenwesen, Impfwesen 2c.), letzteres diejenigen, welche der Heilung von Krankheiten zu dienen bestimmt sind (Sorge für das Heilpersonal und die Heilanstalten). Die Beförderung der Bildung geschieht durch Errichtung und Verwaltung von niederen und höheren Schulen, Universitäten und anderweiten Bildungsanstalten (Sammlungen, Bibliotheken 2c.). Für die Beförderung der Sittlichkeit kann der Staat unmittelbar wenig thun, seine Aufgabe beschränkt sich darauf, gewisse Anreizungen zur Unsittlichkeit zu beseitigen. Die Sittenpolizei umfaßt Maßregeln gegen Trunksucht, geschlechtliche Ausschweifungen, Spielsucht und die Sorge für die Erziehung verwahrloster Kinder.

Die auf die Förderung der wirtschaftlichen Interessen gerichtete Verwaltungsthätigkeit umfaßt zunächst die Regelung der Verhältnisse des Grundeigentums. Die Verwaltung hat hier die Aufgabe, die Ueberführung des Grundbesitzes aus der älteren, auf Grundherrlichkeit, Gemeinwirtschaft und Gemengelage beruhenden Wirtschaftsordnung in eine den modernen Bedürfnissen angemessenere zu bewirken; diesem Zwecke dienen die Ablösungen, Gemeinheitsteilungen, Zusammenlegungen. Einen Teil der Grundfläche nehmen die Gewässer ein; diesen gegenüber hat die Verwaltung eine doppelte Aufgabe: die Benutzung des Wassers zu regeln und Schutz gegen Wassersgefahr zu gewähren. Die Thätig-

keit der Verwaltung erstreckt sich ferner auf die einzelnen Zweige wirtschaftlicher Thätigkeit, sowohl auf die Urproduktionen als auf die industriellen Thätigkeiten, den Handel und die persönlichen Dienste. Die auf die Urproduktion bezüglichen Verwaltungsthätigkeiten umfassen Schutz und Förderung der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Viehzucht, Jagd, Fischerei und des Bergbaus. Die industriellen Thätigkeiten, der Handel und die dem Publikum geleisteten persönlichen Dienste fallen unter den Begriff des Gewerbebetriebes. Der Gewerbebetrieb bildet den Gegenstand vielfacher Verwaltungs-, insbesondere polizeilicher Maßregeln, welche ihre Regelung in besonderen Gewerbeordnungen finden und unter denen die Gewerbekonzessionen, die Entziehung der Konzessionen und die polizeilichen Verbietungsrechte von besonderer Bedeutung sind. Die gewerbepolizeilichen Maßregeln erstrecken sich auf alle Arten der gedachten Thätigkeiten. Außerdem bestehen aber noch besondere Verwaltungseinrichtungen, welche speziell der Industrie oder dem Handel zu dienen bestimmt sind, wie z. B. die Patente, die Börsen, die Makler. Diejenigen persönlichen Dienstleistungen, welche nicht dem Publikum in der Form des Gewerbebetriebes, sondern einer bestimmten Person geleistet werden, zerfallen in solche, welche den Charakter gewerblicher Hilfsleistungen und solche, welche den Charakter häuslicher Dienste besitzen. Die auf die ersteren bezügliche Verwaltungsthätigkeit ist ein Bestandteil der Gewerbepolizei, die polizeilichen Maßregeln, welche die letzteren zum Gegenstande haben, werden unter dem Begriff der Gesindepolizei zusammengefaßt. Ein weiteres Gebiet der wirtschaftlichen Verwaltung bildet der Verkehr. Die auf Beförderung desselben gerichteten Thätigkeiten umfassen die Sorge für Maße und Gewichte, die Prägung der Münzen und Herstellung anderweiter Zahlungsmittel, die Errichtung und Ueberwachung der Kreditanstalten und die Verwaltung der Verkehrswege und Transportanstalten, nämlich der Land- und Wasserstraßen, der Eisenbahnen, der Post und Telegraphie. Zu den Gegenständen wirtschaftlicher Verwaltung gehören ferner das Versicherungswesen, d. h. diejenigen Einrichtungen, welche dem Einzelnen gegen Zahlung von Beiträgen Ersatz der durch Unglücksfälle veranlaßten Vermögensverluste zu sichern bestimmt sind, und die Armenpflege, d. h. die Sorge für die Unterstützung Hilfsbedürftiger. Ein neues Gebiet der Verwaltungsthätigkeit ist in der Sorge für die arbeitenden Klassen entstanden. Insbesondere hat die deutsche Reichsgesetzgebung durch die Ausbildung der Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung der Verwaltung eine Reihe bedeutender Aufgaben gestellt.

5. Die Verwaltungslehre.

§ 12. **Verwaltungslehre** ist die wissenschaftliche Darstellung der auf die Verwaltung bezüglichen Grundsätze. Die Verwaltungslehre zerfällt in das **Verwaltungsrecht** und die **Verwaltungspolitik**, von denen ersteres die auf die Verwaltung bezüglichen Rechtsgrundsätze, letztere die für die Verwaltnng maßgebenden Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit zum Gegenstande hat.

Das Wort **Verwaltungslehre** wird aber auch noch in einem **engeren Sinne** gebraucht, indem man darunter nicht die wissenschaftliche Darstellung der gesamten Verwaltung, sondern lediglich die der **inneren Verwaltung** begreift. Diese Bedeutung liegt auch der Einteilung des vorliegenden Handbuchs zu Grunde.

Die Ausbildung der Verwaltungslehre als einer selbständigen Wissenschaft gehört erst der neuesten Zeit an. Die Vorläufer derselben sind die Disziplinen der Polizeiwissenschaft und der Kameralwissenschaft. Insbesondere haben diejenigen Fragen, welche jetzt den Gegenstand der Verwaltungslehre im engeren Sinne zu bilden pflegen, ihre frühere Bearbeitung in der **Polizeiwissenschaft** gefunden. Als eine ausgebildete Disziplin tritt uns die Polizeiwissenschaft um die Mitte des achtzehnten Jahrhunderts entgegen; ihr erster

bedeutender Repräsentant ist Justi[12]). An ihn schließen sich die Werke von Sonnenfels, v. Berg, Jacob, Behr und Andern an. Der abschließende Schriftsteller auf diesem Gebiete ist Robert von Mohl in seinem Werke: Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Aufl. 3 Bände. 1866.

Während die Polizeiwissenschaft die Grundsätze der inneren Verwaltung wesentlich vom Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit behandelte und selbst diejenigen Werke, welche sich speziell die Darstellung des Polizeirechtes zur Aufgabe gestellt hatten, wie z. B. das Handbuch von v. Berg[13]), diesen Standpunkt nicht streng festhielten, waren in den staatsrechtlichen Werken neben den verfassungsrechtlichen auch verwaltungsrechtliche Materien behandelt worden. Eine schärfere Scheidung zwischen beiden haben jedoch erst die Bearbeitungen des partikulären Staatsrechtes in diesem Jahrhundert vorgenommen, insbesondere die Werke von R. v. Mohl über württembergisches Staatsrecht, Poezl über bayrisches Staatsrecht und v. Rönne über preußisches Staatsrecht.

Die bedeutendste Anregung und Förderung hat die Verwaltungslehre im Laufe dieses Jahrhunderts durch die Schriften von Gneist und Stein erfahren. R. Gneist hat durch seine Arbeiten über englisches Staatsrecht[14]) die Bedeutung der Verwaltung für das konstitutionelle Staatsleben dargelegt und auch auf die praktische Gestaltung der Verwaltungsgesetzgebung in Deutschland, namentlich in Preußen, die weitgreifendste Einwirkung ausgeübt. L. v. Stein[15]) hat die Grundbegriffe der Verwaltungslehre entwickelt und eine vergleichende Darstellung des englischen, französischen und deutschen Verwaltungsrechtes gegeben.

Auch das deutsche Verwaltungsrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine Reihe zusammenfassender Darstellungen erfahren, von denen die wichtigsten folgende sind: F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes. 1862. H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Bd. I. u. II. 1872. 1873. O. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880; Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. 2. Aufl. 1893, 1894. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1884. v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1886. v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht. 1885. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. 1890. 2 Supplementbände. 1892, 1893. Die neueste Bearbeitung des Verwaltungsrechtes ist O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. 1895, 1896. Dieses Werk weist in seiner Anlage gegenüber den früheren Arbeiten eine bedeutsame Verschiedenheit auf. Während letztere das s. g. staatswissenschaftliche System zu Grunde legen, d. h. sich in ihrer Systematisierung an die Verwaltungslehre anschließen und die einzelnen Verwaltungsgebiete nach Maßgabe ihrer materiellen Verschiedenheit behandeln, geht ersteres lediglich von formal juristischen Gesichtspunkten aus und enthält wesentlich nur eine juristische Konstruktion der verwaltungsrechtlichen Institute. Für eine rein juristische

12) Grundsätze der Polizeiwissenschaft. 1756. 3. Aufl. 1782. Die Grundfeste der Macht und Glückseligkeit der Staaten oder ausführliche Darstellung der gesamten Polizeiwissenschaft. 1760.

13) Handbuch des teutschen Polizeirechtes. 7 Bde. 2. Aufl. 1802—9.

14) Die Werke Gneists über englisches Staatsrecht sind in ihrer neuesten Gestalt folgende: Englische Verfassungsgeschichte. 1882. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl. 2 Bände. 1883. 1884. Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte. 3. Aufl. 1871. An die Schriften über englisches Recht schließen sich eine Reihe anderweiter an, welche die auf dem Gebiete des englischen Rechtes gefundenen Resultate auf deutsche Verhältnisse anzuwenden bezwecken. Unter diesen sind die wichtigsten: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869 und Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. 2. Aufl. 1879.

15) L. von Stein, Die Verwaltungslehre. 7 Teile. 1865—68; davon in 2. Aufl. erschienen: Teil I. 1869, Teil III. 1882, Teil V. Abt. 1—3. 1883 und 1884. Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, 3. Aufl. 3 Bde. 1887, 1888.

Betrachtung hat die in dem genannten Buche befolgte Methode zweifellos eine gewisse Berechtigung. Aber es erscheint nicht wünschenswert, daß diese Art der Darstellung die allein herrschende wird. Das Verwaltungsrecht ist nicht bloß eine Rechts- sondern auch eine Staatswissenschaft. Es wäre daher zu bedauern, wenn dasselbe ganz in formal juristischen Erörterungen aufginge und seine Fühlung mit der Verwaltungslehre vollständig verlöre.

II.

Statistik.

I. Die Statistik als Wissenschaft

von Gustav Rümelin.

Quetelet, Physique sociale etc. 2 Bde. 1869. Wappäus, Allgemeine Bevölkerungsstatistik. 1859 (Einleitung und Anhang). Ders., Einleitung in das Studium der Statistik. 1881. Robert Mohl, Die Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften. Bd. III. 1858. Haushofer, Lehr- und Handbuch der Statistik. 2. Aufl. 1882. Fallati, Einleitung in die Wissenschaft der Statistik. 1843. Knies, Die Statistik als selbständige Wissenschaft. 1850. E. Jonak, Theorie der Statistik. 1856. A. Wagner, Art. Statistik in Bluntschli St.W. A. Meitzen, Geschichte, Theorie und Technik der Statistik. 1886. John, Geschichte der Statistik I. 1884. Handbuch der Statistik von M. Block, Deutsche Ausgabe von H. v. Scheel. 1879. Gabaglio, Teoria generale della statistica. 2. Aufl. 1888. v. Oettingen, Die Moralstatistik. 3. Aufl. 1882. A. Dufau, Traité de statistique. 1840. B. Hildebrand, Die wissenschaftliche Aufgabe der Statistik, in J. f. Nat. Bd. 6. 1866. E. Morpurgo, La statistica e le scienze sociali. 1872. (Deutsche Uebersetzung. 1877). G. v. Mayr, Die Gesetzmäßigkeit im Gesellschaftsleben. 1877. Ders., Statistik und Gesellschaftslehre. I. Theoretische Statistik. 1895. II, 1. Bevölkerungsstatistik. 1897. E. Levasseur, La population française, procédé d'une introduction sur la statistique 1889, und Ders. im Nouveau dictionnaire d'Economie politique (1892) Art.: Statistique. G. Ferroglio, Elementi di statistica teorica. 1891. R. Reichesberg, Die Statistik und die Gesellschaftswissenschaft. 1893. Mayo-Smith, Science of statistics. I. Statistics and sociology. 1895. G. Tammeo, La statistica I. 1896. Wissenschaftliche statistische Zeitschriften: v. Mayr, Allgemeines Statistisches Archiv, seit 1890. Statistische Monatsschrift, herausg. von der k. k. statistischen Centralkommission in Wien, seit 1875. Journal of the R. Statistical Society (London) seit 1839. Journal de la société de statistique de Paris, seit 1860. Journal of the statistical and social inquiry Society of Ireland, seit 1881. (Quarterly) Publications of the American statistical association (Boston) seit 1888. Bulletin de l'Institut international de statistique, seit 1886. Die mit den einzelnen Statistischen Aemtern verknüpften Zeitschriften, wie auch die Schweizerische Statistische Zeitschrift, hauptsächlich thatsächlichen Mitteilungen gewidmet, bringen gleichfalls wissenschaftliche Aufsätze.

I. Geschichte der Statistik.

1. Praktische Anfänge von Statistik.

§ 1. Zählungen und Zahlenangaben, wie wir sie jetzt der Statistik zuteilen, begegnen wir schon im frühesten Altertum. Schon lange vor der christlichen Zeitrechnung soll China ein Musterland amtlicher Statistik gewesen sein. An der Thüre jedes Hauses habe allezeit eine Tafel hängen müssen, auf der sämtliche Insassen genannt und jede Veränderung des Personalstandes sofort anzugeben war; je über zehn, hundert, tausend 2c. Familien seien Männer zu Führung der Listen aufgestellt gewesen; man habe dem Kaiser für jeden Tag im Jahre die Zahl seiner Unterthanen anzugeben vermocht. Auch die Haustiere wurden schon und zwar in sechs Arten periodisch gezählt. Die ägyptischen Priester waren eifrige Zähler und Rechner und führten Register über Geburten und Todesfälle. Das alte Testament enthält eine Menge von Zahlenangaben über die Stärke des israelitischen Volkes und seiner Stämme zu verschiedenen Zeiten. Griechenland bietet in diesem Punkt nicht viel, da in Stadtrepubliken von mäßigem Gebietsumfang das Bedürfnis solcher Ermittlungen

weniger hervortrat; jedenfalls sind nur spärliche Notizen darüber vorhanden. Dagegen ist das Institut des periodischen römischen Zensus auch in den neuesten Zeiten noch nicht übertroffen worden. Dionys von Halicarnaß sagt darüber: es sollten sich alle Römer aufschreiben lassen und eidlich ihr Vermögen in Geld schätzen, wobei sie schrieben, wer ihr Vater wäre; sie sollten ihr Alter, sowie Frau und Kinder angeben, auch hinzusetzen, an welchem Ort der Stadt und in welchem Flecken des Landes sie wohnten. Leider sind die auf uns gekommenen Nachrichten über die Ergebnisse dieser Volkszählungen sehr mangelhaft.

Dem mittelalterlichen Staat waren solche Aufgaben, wie die Mittel zu deren Erfüllung fremd, und es finden sich nur in einzelnen Urkunden aus besonderen Anlässen Notizen statistischer Verwertbarkeit. Seit dem sechzehnten Jahrhundert giebt es wieder Volkszählungen und Aufzeichnungen der Kirchenbücher über Trauungen, Geburten und Sterbefälle.

Allein alle diese und ähnliche Thatsachen können für die Frage, wann die Statistik als besondere Disziplin entstanden sei, nicht in Betracht kommen. Wir setzen den Anfang einer Wissenschaft nicht schon da, wo die Stoffe und Fragen, mit denen sie sich beschäftigt, zuerst Erwähnung finden, sondern erst wenn dieselben mit Bewußtsein als zusammengehörige Objekte einer besonderen Betrachtung erkannt, aus dem Komplex des allgemeinen und unbenannten Wissens ausgeschieden, Gegenstand einer Lehre und Methodik und mit eigentümlicher Benennung an einer bestimmten Stelle in den Kreis der menschlichen Wissenszweige eingereiht werden. In diesem Sinne fallen die Anfänge der Statistik erst ins achtzehnte Jahrhundert und der eigentliche Anspruch auf den Namen einer Wissenschaft gehört streng genommen erst dem neunzehnten Jahrhundert an.

2. Etymologisches.

§ 2. Das **Wort Statistik** kommt nicht von dem lateinischen status her, was schon sprachlich unzulässig wäre, da isticus keine adjektive Bildungsform ist.

Weder das Altertum noch das Mittelalter hatten bekanntlich einen sprachlichen Ausdruck für das, was wir jetzt Staat in politischem Sinn nennen; den Griechen und Römern erschienen die despotischen, patriarchalischen, hierarchischen Ordnungen der barbarischen Völker als etwas von ihren Institutionen so grundverschiedenes, daß sie gar kein Bedürfnis eines gemeinsamen Oberbegriffs fühlten und ihnen die Ausdrücke πολιτεία und respublica hierfür viel zu gut erschienen wären. Das Mittelalter aber war in seiner ganzen Welt- und Rechtsanschauung zu unstaatlich oder widerstaatlich, um zu so abstrakten Begriffsbildungen Veranlassung zu finden.

Erst gegen den Ausgang des Mittelalters, im fünfzehnten Jahrhundert, als Italien nicht nur in Wissen und Kunst an der Spitze der europäischen Kultur stand, sondern auch der Sitz einer bunten Mannigfaltigkeit politischer Gebilde, geistlicher und weltlicher, monarchischer und republikanischer Territorien geworden war, die im engsten Kontakt friedlicher und feindlicher, allezeit wechselnder Beziehungen zu einander verflochten lebten, führte der rege diplomatische Verkehr dazu, auch auf das bei aller Verschiedenheit in den Formen der öffentlichen Gewalt doch noch Gemeinsame und Gleichartige in sämtlichen Herrschaftsgebieten zu achten und jenen seither vermißten allgemeinen Oberbegriff zu suchen. Es bot sich dazu das vieldeutige Wort stato dar, das, ähnlich wie status im mittelalterlichen Latein, für Stand, Standesauszeichnungen, äußeren Prunk, für Lage und Zustand gebraucht war und nun, wie es scheint, zuerst in den Gesandtenberichten, dazu gedient hat, die in jedem Gemeinwesen festen und ständigen Gewalten und Aemter, und dann die Herrschaftsgebiete selbst zu bezeichnen, so daß man jetzt vom stato dei Medici, stato della Chiesa etc. sprach und daraus der noch allgemeinere und abstrakte Ausdruck für das Ganze der öffentlichen Ordnungen und Einrichtungen, für das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut erwachsen konnte. Aus diesem italienischen stato bildete sich dann die entsprechende Erweiterung des Begriffs

der bereits vorhandenen Wörter der anderen Sprachen, état, state, estato, sowie des lateinischen status. Auch das deutsche Wort, Staat, bestand schon, wurde aber zuvor auch nur im Sinne von Stand, Standeszeichen und Gebühr (wie in den Verbindungen Generalstaaten, Hofstaat, Staatskleid, Staat eines Amtes) gebraucht und kommt im Reformationszeitalter noch nicht in der politischen Bedeutung vor. (Die Geschichte des Wortes ist zur Zeit noch nicht näher festgestellt).

Aus diesem stato entstand dann das weitere italienische und neulateinische Wort statista, ähnlich wie artista, also Derjenige, der sich mit dem stato zu beschäftigen hat, der homme d'état, Staatsmann, im Englischen (schon bei Shakespeare) statist.

Erst aus diesem Substantiv statista wurde zunächst das Adjektiv statistico, statisticus gebildet, und hieraus entstand dann weiter die statistica, scil. scientia, d. h. das Wissen des statista oder etwas bestimmter dasjenige positive Wissen, dessen der zum Wirken in Staatsgeschäften Berufene, etwa neben Jurisprudenz und Geschichtskenntnis, noch an faktischen Notizen über öffentliche Verhältnisse des eigenen Landes, wie der andern Länder, mit denen zu verkehren ist, bedarf.

3. Entstehung der deutschen Statistik.

§ 3. Die rasche innere Entwicklung der modernen Staatsidee, wie die vielfältigen Berührungen und Kämpfe der europäischen Staaten unter einander, die in der Einführung ständiger diplomatischer Vertretung ihren bezeichnenden Ausdruck finden, machten in den neueren Jahrhunderten eine genauere Kenntnis der eigenen und fremden Staatskräfte und Zustände zu einem dringenden Bedürfnis und zum Gegenstand gründlicherer Nachforschungen. In Frankreich, England, den Niederlanden, mehreren deutschen Ländern wurden, besonders für Finanz- und Steuer- sowie Militärzwecke, amtliche Erhebungen verschiedener Art veranstaltet. Sie dienten aber nur der praktischen Politik; ihre Ergebnisse wurden meist geheim gehalten und waren noch nichts weniger als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.

Diesen weiteren Schritt zu thun, den mannigfaltigen und reichen Stoff zu sammeln und zum Gegenstand eines besonderen Wissenszweiges zu machen, entsprach am meisten dem Charakter deutscher Gelehrsamkeit und wurde durch die Einrichtungen und die freiere Bewegung der deutschen Hochschulen wesentlich erleichtert. Am meisten Anlaß hierzu war an solchen Universitäten geboten, welche vorzugsweise von den Söhnen des zahlreichen deutschen Adels besucht wurden, die sich dem höheren Staats- oder Hofdienst zu widmen beabsichtigten und darum das praktische Bedürfnis einer Einleitung in jenes Wissen des status vor Andern empfanden.

Schon in der zweiten Hälfte des siebenzehnten Jahrhunderts hatte Hermann Conring (1606—81), ein durch die Universalität seines Geistes und Wissens hervorragender Mann, der über Jurisprudenz, Medizin, Philosophie, Geschichte und Politik las und von verschiedenen Regierungen in Staatssachen zu Rat gezogen wurde, in Helmstädt (zuerst 1660) Vorlesungen unter dem Titel notitia rerum publicarum gehalten, in welchen die Staatszustände der Gegenwart, Verfassung, Verwaltung, Bevölkerung, wirtschaftliche Verhältnisse europäischer Länder zusammenhängend dargestellt wurden.

Für den eigentlichen Begründer der Statistik als eines besonderen Wissenszweiges wird Gottfried Achenwall (1719—72), Professor in Göttingen, angesehen, weil er die Pflege derselben nicht wie Conring und einige andere seiner Vorgänger nebenbei, sondern als sein Hauptfach betrieb, das Material nach allen Seiten durch Reisen und Korrespondenzen erweiterte, ein vielgelesenes Kompendium darüber schrieb, den Namen der Statistik zuerst in substantivischer Form wenn auch weder in dem Titel der Vorlesung noch jenes Kompendiums gebrauchte und den Begriff wie die Abgrenzung der neuen Disziplin genauer feststellte.

Seine Schrift (zuerst 1747 und dann in 5 Auflagen von ihm selbst, in 6ter und 7ter 1790 nach seinem Tode erschienen) führt den Titel: Staatsverfassung der heutigen vor-

nehmsten europäischen Reiche und Völker im Grundriß. Die Einleitung handelt von der Statistik überhaupt und § 5 derselben sagt: „Der Inbegriff der wirklichen Staatsmerkwürdigkeiten eines Reiches oder einer Republik macht ihre Staatsverfassung im weiteren Verstande aus und die Lehre von der Staatsverfassung eines oder mehrerer einzelner Staaten ist die Statistik oder Staatsbeschreibung. Man kann solche auch die historische Staatslehre oder die historische Staatskunde nennen, um sie von der philosophischen Staatslehre, das ist der eigentlichen Staatswissenschaft, welche das allgemeine Staatsrecht und die Staatsklugheit in sich befaßt, zu unterscheiden." Staatsverfassung ist also hier nicht in dem engeren staatsrechtlichen Sinn als Grundgesetz gemeint, sondern allgemeiner für Staatszustand, so daß doch auch hier schon an den Zusammenhang der Statistik mit status, der Zustand, gedacht worden sein mag. Das Buch gleicht in seinem Inhalt ganz dem, was man heutzutage politische Geographie zu nennen pflegt. Es behandelt die einzelnen europäischen Länder in der Reihenfolge von West nach Ost (übrigens mit Weglassung von Deutschland, dessen Staatseinrichtungen Gegenstand besonderer Vorlesungen waren) in stehenden Rubriken: 1) Staatsveränderungen (geschichtlicher Ueberblick). 2) Länder (Klima, Grenzen, Größe, Einteilung, Produkte, Kolonialbesitz). 3) Einwohner (Zahl und „Gemütsart"). 4) Staatsrecht (Grundgesetz, Kronrechte, Reichsstände, Adel 2c.). 5) Hof- und Regierungsverfassung (Titel, Wappen, Orden, Staats- und Kirchenämter, Gerichte, Finanzwesen, Land- und Seemacht, auch Wirtschaftliches, wie Handel, Manufakturen, Maße und Münzen 2c.). 6) Staatsinteresse (einige raisonnierende Sätze und Ratschläge).

In den Gedanken von Achenwall lag es nicht, daß er eine neue Wissenschaft begründe; wenigstens läßt weder der Titel der Vorlesung (notitia rerum publicarum) noch des Buches auf einen solchen Anspruch schließen; die akademische Lektion macht ihr Thema nur zu einem Unterrichtsgegenstand, nicht zu einer Wissenschaft. Auch war sich Achenwall nach dem Obigen klar darüber, daß diese Statistik nur ein Annexum der Geschichte sei. Wie der Historiker, wenn er den Gang der Ereignisse erzählt hat, auch im geeigneten Zeitpunkt innehält zu einer Rundschau und Uebersicht über das Gewordene und gleichzeitig neben einander Stehende, so gibt die Achenwall'sche Statistik ein Tableau der jeweiligen Gegenwart, ganz nach denselben Methoden, Quellen und Urkunden, deren sich der Geschichtschreiber bedient.

In gleichem Sinne wurde das Fach von Achenwalls Nachfolgern, den Geschichtschreibern Schlözer und Heeren, später in ausgezeichneter Weise von Schubert in Königsberg, sodann mehr in Anlehnung an die geographische Seite von Büsching behandelt, mit stetiger Erweiterung und Vervollständigung des Stoffes und mit kleinen Differenzen und Streitigkeiten darüber, auf was es vorzugsweise ankomme, ob auf die Achenwall'schen Staatsmerkwürdigkeiten, die Kräfte, die Ursachen, auf die bloße Darstellung oder auch auf das Urteil darüber, auf das Zahlen- und Tabellenwesen 2c.

Ganz unabhängig von dieser historisch-politischen Statistik der deutschen Hochschulen, aber ungefähr gleichzeitig hatte sich deutscher Fleiß und Forschungsgeist den Problemen der Bevölkerungslehre, einer socialen Biotik zugewendet, wozu das in den kirchlichen Trauungs-, Tauf- und Sterberegistern längst angehäufte Material Anlaß und Mittel bot. Schon englische (Graunt, Halley) und französische (Deparcieux 2c.) Gelehrte hatten sich damit in grundlegenden und wertvollen Untersuchungen befaßt. Die größte Leistung dieser Art stammt aber von einem deutschen Theologen, Johann Peter Süßmilch, der mit Recht als der eigentliche Vater der Bevölkerungsstatistik bezeichnet wird. Er wurde dies durch das erstmals 1741, also noch vor dem Achenwall'schen Kompendium erschienene Werk, das in der ersten Auflage den Titel führt: „Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tod und der Fortpflanzung desselben erwiesen." Seine amtliche Stellung als Superintendent und Konsistorialrat in verschiedenen preußischen Provinzen ließ ihn über ein weit reicheres Material von Kirchen-

büchern verfügen als alle seine Vorgänger. Er wies jene göttliche Ordnung namentlich in den normalen Erscheinungen eines stetigen Uebergewichts der Geburten über die Sterbefälle, eines stetigen wenigstens annähernden numerischen Gleichgewichts der beiden Geschlechter, das durch das Uebergewicht der männlichen Geburten über die weiblichen zur Ausgleichung der größeren männlichen Sterblichkeit herbeigeführt wird, nach; er entwarf, soweit es aus bloßen Todtenregistern mit Altersangabe geschehen konnte, vollständige Sterbetafeln, zeigte die enorme Mortalität der Kindheit und hat so in einer die Hauptresultate dauernd fest stellenden Weise durch großartigen Fleiß und verständige Methode die wichtigsten Sätze der Bevölkerungsstatistik aufgefunden. Der Wert seiner Leistungen wird durch seinen theologischen und einseitig teleologischen Standpunkt, durch das Zeitvorurteil von unbedingter Wünschbarkeit einer raschen Bevölkerungszunahme nur wenig beeinträchtigt. Ebenso wichtig als die materiellen Ergebnisse der Forschung war aber die angewandte Methode, durch umfassende Durchzählung von Einzelfällen zur Entdeckung allgemeiner konstanter Ordnungen und Regelmäßigkeiten zu gelangen.

Den Namen Statistik hat Süßmilch auf seine Untersuchungen nicht angewendet; es waren isolierte, in sich abgeschlossene Leistungen, auf dem bereits vorhandenen Material der Kirchenbücher beruhend, das damit nun ausgebeutet erschien und zu Versuchen einer noch besseren und umfassenderen Verwertung wenig einladen konnte. Die Achenwall'sche Richtung nahm von diesen Untersuchungen, die nicht der Staatenkunde anzugehören schienen, wenig Notiz. Dagegen wurde der neue und noch nicht scharf abgegrenzte Begriff der Statistik von den Schriftstellern jener Zeit, z. B. Nicolai, doch auch auf diese Thatsachen der Bevölkerungslehre übertragen, schon weil man nicht recht wußte, wo sie sonst unterzubringen gewesen wären und an eine Abzweigung einer besonderen Gesellschaftslehre aus dem Komplex der Staatswissenschaften noch von keiner Seite gedacht wurde.

In diesem durch Achenwall und Süßmilch angebahnten Geleise bewegte sich nun das, was man Statistik benannte, auf deutschem Boden längere Zeit ohne wesentlich neue Gesichtspunkte, nur unter stetiger Ergänzung des thatsächlichen Stoffes fort. Die französische Revolution und die Aera der Napoleonischen Kriege waren, wie den praktischen Wissenschaften überhaupt, so insbesondere jener Staatenbeschreibung wenig günstig, da sie die Karte von Europa wie die inneren politischen Einrichtungen fast von Jahr zu Jahr veränderten und damit auch die Hefte und Lehrbücher der deutschen Professoren allzu schnell wieder veralten ließen.

4. Die französische Statistik.

§ 4. Ohne Anknüpfung an diese deutschen Vorgänge, ja, wie es scheint, ohne alle Kenntnis derselben, entstand gegen das zweite Dritteil des neunzehnten Jahrhunderts eine Schule von französischen Gelehrten, die von ganz andern Gesichtspunkten ausging und etwas durchaus Neues mit dem Namen Statistik bezeichnete. Als der bekannteste, fruchtbarste und verdienteste Vertreter dieser neuen Richtung gilt der Belgier Adolf Quetelet (1796—1874), vieljähriger Direktor der Sternwarte und Präsident der belgischen Centralkommission für Statistik in Brüssel. Sein Hauptwerk, das den neuen Standpunkt gleich in vollster Bestimmtheit vertrat, erschien 1835 unter dem Titel: Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale (deutsch von Riecke). Bezeichnend wie der Titel des Buches ist die Stelle aus Laplace, die als Motto dient: appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles. Die Statistik, sagt Quetelet, hat nicht ein Land zu beschreiben, sondern wissenschaftliche Fragen zu lösen; er definiert sie als die Wissenschaft, welche die Aufeinanderfolge der gesellschaftlichen Thatsachen aus analogen Zahlenreihen entwickelt. Die Ausgangspunkte waren hiernach weder historisch-politische, wie in der deutschen Hochschulenstatistik, noch theologische und teleologische, wie bei Süßmilch,

sondern mathematisch-naturwissenschaftliche. Das Werk von Laplace Essai philosophique sur les probabilités war von fruchtbarster Anregung für Quetelet und seine gleichstrebenden Zeitgenossen (wie Guerry, Dufau, Moreau des Jonnès u. A.) geworden. Was für die Naturwissenschaften Experiment und Rechnung bot, das sollte auch für die von Menschen handelnden Erfahrungswissenschaften die methodische Massenbeobachtung, die vergleichende Durchzählung der Erscheinungen leisten; sie sollte zu den Durchschnittswerten über den mittleren Menschen, den moyen homme, führen, die in der „großen Zahl" als das Normale und Gesetzmäßige ihren Ausdruck finden und neben welchen die Abweichungen nicht nur als das durch accidentelle Ursachen Veranlaßte gelten können. Quetelet hat diese neue Richtung jedoch nicht bloß in der Theorie vertreten, sondern durch eine Reihe epochemachender Specialuntersuchungen bethätigt und als höchst fruchtbar erwiesen. Durch die umfassendsten Zählungen, Messungen, Wägungen und Kombinationen aller Art hat er den moyen homme nicht nur in physiologischen Merkmalen, wie Wachstum, Gewicht, Atem- und Pulsfrequenz, Körperkraft, nicht nur in den Kapiteln der Bevölkerungslehre von Geburten, Sterbfällen, Wanderungen ꝛc. geschildert, sondern seine Methode auch auf die derselben zuvor unzugänglich erschienenen Vorgänge des geistigen und sittlichen Lebens, die Gebiete der Moralstatistik, mit beachtenswerten Erfolgen angewendet. Er hat zugleich durch seine vielseitige Wirksamkeit Belgien eine Zeitlang zum Musterland der amtlichen Statistik erhoben. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß eben jene Uebertragung von Analogien und Voraussetzungen der Naturwissenschaften auf das Reich der psychischen Erscheinungen zu unvermittelt und ohne volle Beachtung der spezifischen Unterschiede dieser beiden Gebiete stattgefunden hat, daß man vorschnell von einer loi sociale sprach, wo nur thatsächliche oder vermutete Kausalzusammenhänge vorlagen, daß der moyen homme eines bestimmten Zeitalters gleich für den Normalmenschen ausgegeben wurde, daß mit dem Gesetz der großen Zahl ein schiefer und unhaltbarer Begriff eingeführt war, daß die Aufstellungen über moralstatistische Dinge, wenn es auch an gelegentlichen Gegenversicherungen nicht fehlte, doch zu fatalistischen und materialistischen Folgerungen führen mußten, daß überhaupt die philosophische Begründung dieser ganzen neuen Theorie auch deren schwächste Seite bildete. Aber ebenso gewiß ist, daß durch diese Leistungen und Auffassungen die Tragweite der Statistik weit über den Achenwall'schen und Süßmilch'schen Standpunkt hinausgerückt, daß diese zu einem universalen, den höchsten Aufgaben aller Erfahrungswissenschaften dienstbar zu machenden Hilfsmittel menschlicher Forschung erhoben worden ist, daß an dem großen Aufschwung der neueren amtlichen und privaten Statistik die Anregungen der französischen Schule vorzüglichen Anteil haben, und daß Quetelet, soweit es überhaupt erlaubt ist, für das, was Viele in gemeinsamer Arbeit zu Stande gebracht haben, den hervorragendsten und wirksamsten dieser Arbeiter den Führer und Vertreter zu nennen, gerechten Anspruch darauf hat, als der Gründer der modernen Statistik anerkannt zu werden.

5. Der Streit über den Begriff der Statistik.

§ 5. Der praktische Wert der Statistik für die moderne Staatsleitung war indessen zu immer größerer Anerkennung gelangt. Fast in allen europäischen Ländern wurden statistische Bureaus oder Centralkommissionen gebildet und dazu noch in allen Departements zusammenfassende Berichte über Thatsachen von öffentlichem Interesse erstattet. Die amtliche Statistik in Preußen unter der Leitung von Hoffmann, Dieterici, Engel, die bayrische unter Hermann und Mayr, sowie andere von deutschen und außerdeutschen Ländern standen bald den französischen und belgischen Leistungen völlig ebenbürtig zur Seite. Besondere Kongresse bemühten sich für die Vollständigkeit und internationale Vergleichbarkeit der offiziellen Zählungen. Die umfassendsten, freilich oft wenig durchgearbeiteten und nutzbar gemachten Publikationen des Urmaterials füllen die Bibliotheken.

Während so die Praxis ihre eigenen und sicheren Wege ging, waren aber die früheren Theorien über das Wesen und die Aufgabe des neuen Wissenzweigs in Verwirrung geraten. Man hatte nicht umhin gekonnt, in Deutschland von der neuen Entwicklung der französischen Statistik Notiz zu nehmen. Es hatten sich zwei offenbar nicht homogene Bestrebungen des gleichen Namens der Statistik bemächtigt; die eine, welche zum Zweck hatte, die Staaten und Völker der Gegenwart nach allen Seiten, die bemerkenswert erschienen, beschreibend darzustellen, die andere, welche in dem Mittel der umfassenden und vergleichenden Durchzählung verwandter Fälle und Vorgänge einen Schlüssel gefunden zu haben glaubte, um allgemeine, zunächst den Menschen und die menschliche Gesellschaft betreffende wissenschaftliche Fragen zu lösen. An die hierdurch entstandene Unklarheit und Verwirrung knüpft sich die heute noch nicht zu einer anerkannten Entscheidung gelangte Streitfrage über den Begriff der Statistik. Man suchte zunächst nach einem höheren Begriff, der jene beiden Formen der Statistik als Glieder oder Teile unter sich zu befassen schien; man kehrte den vieldeutigen Begriff des Zustandes, der etymologisch durch die Ableitung des Wortes von status nahegelegt war, hervor und erhob die Statistik zu einer allgemeinen Zustandswissenschaft, die das gesamte Leben der Menschheit in dem gleichzeitigen Nebeneinanderstehen und Zusammenhang aller einzelnen Seiten darstellen sollte, und für welche dann jene Zählungsmethode nur ein zwar wertvolles, aber keineswegs ausschließendes Mittel der Beobachtung bilden konnte. In diesem Sinne wurde, wenn auch unter mancherlei Modifikationen der Fassung, die Streitfrage von Fallati, Jonak, Robert Mohl, Wappäus und Anderen entschieden. Fast jeder Statistiker gab wieder eine andere Definition seiner Wissenschaft. Fallati zählt 53, Mohl 64 verschiedene Definitionen auf; Engel will eine noch weit größere Zahl gefunden haben. Man stritt sich darüber, ob sich die Statistik nur mit dem Menschen oder auch mit den Naturobjekten zu befassen, ob sie bloß Thatsachen oder auch Ursachen und Gesetze zu erforschen habe, ob sie eine Wissenschaft oder bloß eine Methode, ob ihr Darstellungsmittel die Zahlenangabe ausschließlich oder nur neben andern sei, ob sie bloß mit der Gegenwart oder auch mit der Vergangenheit zu thun habe, ob sie zu den Geschichts- oder Staats- oder Gesellschaftswissenschaften gehöre 2c.

Es ist das große Verdienst der kleinen, von Knies noch in jungen Jahren (1850) verfaßten Schrift: Die „Statistik als selbständige Wissenschaft“, Logik und Klarheit in jenes Chaos gebracht, die Unvereinbarkeit der Achenwall'schen und Quetelet'schen Auffassung innerhalb des Rahmens Einer Wissenschaft unwiderleglich nachgewiesen, die Trennung in die zwei Teile einer Staatenkunde und einer fernerhin allein noch Statistik zu nennenden politischen Arithmetik gefordert zu haben. Nur sofern das Wesen dieser Statistik mit dem Namen einer politischen Arithmetik noch nicht richtig bezeichnet, der logische und universelle Charakter der in ihr zur Anwendung kommenden Methode nicht scharf genug hervorgehoben, das verschiedene Verhältnis dieser Methode zu den Staats- und den Gesellschaftswissenschaften nicht besonders beachtet wurde, war eine Ergänzung und weitere Fortführung der Knies'schen Untersuchungen gerechtfertigt [1]). Doch ist auch durch diese weiteren Begründungen die dualistische, das Unvereinbare scheidende Theorie bis jetzt noch keineswegs zu allgemeiner Geltung gelangt und noch in neuester Zeit hat der um die Statistik sonst hochverdiente Wappäus in einer aus seinem Nachlaß und den Kollegienheften herausgegebenen Schrift, den Göttinger Traditionen getreu, an der Achenwall'schen Auffassung festhalten zu können geglaubt.

1) In diesem Zusammenhang darf der Verfasser wohl auch seiner eigenen Beteiligung an dieser Kontroverse erwähnen, die aus zwei Aufsätzen: Zur Theorie der Statistik („in seinen Reden und Aufsätzen“) I. 1875 S. 208—284) zu ersehen ist.

II. Theorie der Statistik.

1. Die statistische Methode.

§ 6. Der Sprachgebrauch, und nicht bloß der populäre, sondern auch der wissenschaftliche, hat über den Sinn des Wortes Statistik längst eine sehr bestimmte und, wie man annehmen muß, unwiderrufliche Entscheidung gebracht. Es giebt für ihn nicht Eine Statistik, sondern unabgrenzbar viele. Wir verbinden das Wort mit einer Menge von Begriffen der allerverschiedensten Art, wenn wir von Bevölkerungs-, Berufs-, Agrar-, Handels-, Moral-, Kriminal-, von Finanz-, Militär-, Medizinal-, Schul-, Kirchenstatistik sprechen, aber auch von einer Statistik der Ueberschwemmungen, der Brandfälle, der Epidemieen, ihrer Heilungsmethoden, der Erdbeben &c. reden. Vor Kurzem ist ja sogar eine „Statistik der unteren Luftströmungen" erschienen. Man sieht leicht, daß die Aufzählung sich niemals wird erschöpfen lassen und jeder Tag eine neue Art von solcher Statistik bringen kann.

Es sind dies aber Wortverbindungen, die Niemand beanstandet, die auch in der Wissenschaft völlig rezipiert sind. Es fragt sich, was hieraus zu folgern ist.

Es wird wohl Niemanden einfallen zu denken, daß jede solche Statistik eine besondere Wissenschaft wäre, aber ebensowenig, daß alle jene Statistiken, die bereits vorhandenen und noch weiter denkbaren, zusammen Glieder einer Wissenschaft sein könnten. Und doch verbinden wir mit dem Wort in allen jenen Zusammensetzungen eine ganz bestimmte und gleiche Vorstellung, die unschwer zu erkennen ist. Wir erwarten zum voraus, wo uns eine solche Spezies von Statistik begegnet, daß die Begriffe, die deren Objekt sind, eine ganz bestimmte formelle Behandlungsweise erfahren haben werden, daß sie uns auf der Grundlage umfassender Einzelbeobachtungen und Zählungsergebnisse dargestellt werden. Es ist mit andern Worten die Anwendung einer besonderen Untersuchungsmethode, an die wir den Gebrauch des Ausdrucks Statistik gebunden erachten, und der erste Schritt des Verständnisses wird sein müssen, das Wesen dieser Methode, die nun einmal, gleichgiltig ob mit Recht oder Unrecht, den Namen der statistischen angenommen hat, klar zu stellen. Alle Methodenlehre aber gehört in die Logik und ohne den Ausgangspunkt der Logik wird es immer unmöglich sein, Ordnung und Klarheit in der Sache zu schaffen.

Die Lehrbücher der Logik haben bis vor Kurzem von diesem modernen Untersuchungsmittel der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtung keine Notiz genommen. In eingehender und lichtvoller Weise ist dies neuestens geschehen in dem hochbedeutenden Werke: Logik von Chr. Sigwart. In Band II S. 502 (vgl. S. 348 ff.) finden sich, unter der Ueberschrift: Hilfsmethoden der Induktion, zwei besondere Paragraphen, 101 und 102: Das statistische Verfahren und die darauf gegründete Wahrscheinlichkeitsrechnung, und es dürfte nicht ohne Interesse sein, den betreffenden Paragraphentext hier einzuschalten.

„Wo wegen der individuellen Differenzen der unter unsere Begriffe fallenden Objekte und wegen der Unmöglichkeit, die Bedingungen bestimmter Prädikate derselben zu isolieren, die Aufstellung eigentlicher Gesetze nicht möglich ist, führt die Vergleichung statistischer Zählungen zunächst zu empirischen Regelmäßigkeiten, welche in konstant sich wiederholenden Durchschnittszahlen ausgedrückt, teils die Besonderung eines Allgemeinen in seine Unterschiede, teils die Verteilung der Dinge einer bestimmten Art im Raum, der Vorgänge einer bestimmten Art in der Zeit betreffen."

„Die Regelmäßigkeiten sind zunächst bloß beschreibender Natur und vermögen keine Notwendigkeit auszudrücken, außer mit Hilfe der Voraussetzung, daß die Bedingungen, aus denen in einem Gebiete die einzelnen variierenden Fälle hervorgehen, in ihrem Gesamtbestand konstant sind."

„Kausale Zusammenhänge lassen sich nur durch die Differenzmethode erschließen, welche Partialdurchschnitte, die Fälle von einer unterscheidenden Beschaffenheit zusammenfassen, mit

dem Gesamtdurchschnitte vergleichend, das Recht zu der Annahme giebt, daß die Differenzen der partiellen Durchschnittswerte von dem Gesamtdurchschnitt durch den Faktor bedingt seien, durch den sich die besonders gezählten Fälle von den übrigen unterscheiden."

„Dieselben Gesichtspunkte finden Anwendung auf die statistischen Zählungsmethoden, die sich in erster Linie die Beschreibung und charakterisierende Vergleichung kollektiver Ganzer in ihrem Bestand und ihren zeitlichen Veränderungen zur Aufgabe machen."

Die vorstehende Ausführung läßt sich vielleicht noch durch die nachfolgenden allgemeineren Bemerkungen über das Wesen der statistischen Methode ergänzen und näher verständlich machen.

Es ist die allgemeine Grundrichtung alles menschlichen Denkens, die unabsehbare Vielheit und Mannigfaltigkeit der Dinge und Vorgänge dadurch zu bewältigen, daß wir die ganz oder teilweise übereinstimmenden Erscheinungen in Gruppen zusammenfassen und durch die festen Wortzeichen der Begriffe auf eine kleinere und übersichtliche Zahl zurückführen.

Jeder allgemeine Begriff befaßt Vieles und unter sich Verschiedenes in seinem Umfang, da nichts Seiendes dem andern völlig und unbedingt gleicht. Aber das Maß der Gleichheit weist die größten Abweichungen auf. Wiewohl in der Wirklichkeit alle durch menschliche Begriffe gezogenen Grenzen im Einzelnen wieder fließend sind und Uebergangsformen zeigen, so ist es doch gestattet, unter diesem Gesichtspunkte zwei Arten von Begriffen zu unterscheiden, je nachdem das Gleiche oder das Differente, das Konstante oder das Variable, das Typische oder das Individuelle das Ueberwiegende bildet. Man kann die eine Art die der Gattungs-, die andere die der Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe nennen. Wo wir von Gattung (oder Art, da diese Unterscheidung hier keine Bedeutung hat) reden, denken wir uns die einzelnen Fälle oder Exemplare als unter sich gleichartig, nur in den unwesentlichen, für den Gattungscharakter nicht in Betracht kommenden Beziehungen von einander abweichend; das Mittel, die Gattung zu bestimmen, ist die Induktion, der Schluß vom Einzelnen oder von mehreren Beispielen auf das Allgemeine, der darin seine Berechtigung hat, daß jedes Einzelne das Allgemeine in sich enthält und darstellt. Die Beschreibung der Gattung besteht daher in der Beschreibung des typischen Einzelfalls und bewegt sich deshalb sprachlich auch in der Einzahl, z. B. das Eisen, die Eiche, die Raupe, der Walfisch, die Taube, das Pferd 2c., und setzt sich in gleicher Weise fort, wenn der Gattungsbegriff in seine Unterarten zerlegt wird.

Anders verhält es sich, wenn das Begriffswort Dinge oder Vorgänge bezeichnen soll, die zwar ein oder auch mehrere Merkmale gemeinsam haben und darum unter sich zusammenfaßbar sind, bei welchen aber kein Einzelnes den Anspruch machen kann, als typisch für den Oberbegriff zu gelten, und gleichwohl ein praktisches oder theoretisches Interesse vorliegt, den fraglichen Begriff eben durch die Einsicht in den Umfang und die Mannigfaltigkeit seiner Erscheinungsformen genauer zu bestimmen.

Der Sprachgebrauch führt uns innerhalb dieser Klasse der Gruppenbegriffe wieder auf eine weitere Unterscheidung. Wir sprechen von Kollektivbegriffen, wenn wir eine solche Vielheit von zusammengehörigen, aber individuell verschiedenen Dingen in eine Vorstellung zusammenfassen und mit einem Hauptwort im Singularis bezeichnen, wie z. B. die Menge, das Volk, der Wald, die Herde, die Armee, die Presse 2c. In andern Fällen aber fühlt die Sprache das Bedürfnis nicht, die Vielheit zu einem Ganzen zu verdichten und gleichsam zu personifizieren, sondern läßt die durch die Wahrnehmung gegebene Pluralform bestehen, z. B. die Geburten, die Todesfälle, die Ledigen, die Schiffbrüche, die Brandfälle. Es ist zufällig und kaum von logischer Bedeutung, ob die Sprache jenen Schritt der Zusammenfassung der Vielheit in einen Singularis im Einzelfall vollzieht oder nicht; häufig hat sie beide Formen als Synonyma neben einander, die Bürger oder die Bürgerschaft, die Franzosen oder das französische Volk, die Leser oder der Leserkreis; und die verschiedenen

Sprachen machen von jener Unifikation der Vielheit bald größeren, bald kleineren Gebrauch. Das Wesentliche dabei ist nur, daß wir uns bei beiden Formen des Gattungsbegriffs enthalten und bloße Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe bilden, deren Glieder außer dem einen den Begriff konstituierenden Merkmal sonst nach allen Richtungen auseinander laufen können.

Für die Erkenntnis solcher Pluralbegriffe läßt uns nun aber das Mittel der Induktion völlig im Stich. Es genügt nicht, ein einziges oder wenige Exemplare herauszugreifen und von ihnen aus auf alle übrigen zu schließen. Ein beliebig gewählter Fall des Selbstmords kann mit einem andern beliebig gewählten nur die eine, mit dem Wort selbst gegebene Aehnlichkeit haben, daß ein Mensch sich selbst durch eine absichtliche Handlung das Leben nimmt; wer aber das Individuum noch weiter ist, sein Geschlecht, Alter, Stand, seine Nationalität und Konfession, seine Motive, Ort, Zeit und Art der Handlung, alle diese Nebenumstände und Modalitäten, in deren Kombination erst das volle Verständnis des Aktes liegt, bleiben unermittelt und sind aus dem zufällig herausgegriffenen Beispiel niemals in ihrer Bedeutung für die Sache zu erkennen.

Wenn hier die Beobachtung brauchbar und fruchtbar werden soll, so muß sie den ganzen Komplex der Erscheinungen, auf die sie Bezug hat, überblicken und vergleichend durchforschen. An die Stelle der Induktion, die stets im Einzelnen das Typische vermutet, tritt die universelle oder Massenbeobachtung. Für sie ist es wesentlich, nicht nur den ganzen Umfang der Erscheinungen, die sie im Auge hat, durchzählend zu konstatieren, sondern auch die Abweichungen der Einzelfälle zu beachten, den Umfang und die Kombinationen dieser Abweichungen zählend und vergleichend festzustellen. Das Zählen ist daher nicht nur ein zufälliges Nebenmerkmal derselben. Ihr Zweck ist immer, ein ganzes von zwar zusammengehörigen und vergleichbaren, aber variablen und individuell abweichenden Objekten zum Gegenstand einer Erkenntnis zu machen, welche durch Induktion unerreichbar ist.

Diese Methode hat nun zwar mit der Induktion das gemein, daß sie ein auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gerichtetes Untersuchungsmittel ist; wenn aber die obige Unterscheidung von Gattungs- und bloßen Pluralbegriffen zugelassen wird, so würde daraus folgen, daß die Massenbeobachtung sich nicht als bloßes Hilfsmittel der Induktion bezeichnen läßt, sondern ihr als etwas Koordiniertes gegenüber zu stellen wäre. Für die Pluralbegriffe ist die Induktion unzureichend, für die Gattungsbegriffe die Massenbeobachtung überflüssig. Beide wirken, wenigstens der Regel nach, nicht zusammen, sondern haben getrennte Geltungsgebiete.

Es wäre gewiß viel unfruchtbarer Streit vermieden worden, wenn man den logischen und methodologischen Charakter dieses Forschungsmittels der Massenbeobachtung früher erkannt, wenn man, statt um der ersten materiellen Anwendungsobjekte willen der Staatenkunde ihren etymologisch und geschichtlich gleich gerechtfertigten Namen zu entlehnen und schließlich zu rauben, für dieselbe irgend eine andere Bezeichnung, z. B. der numerativen oder sylleptischen Methode gewählt, oder die Induktion der Syllepsis oder Kollation gegenübergestellt hätte.

Aber der Sprachgebrauch hat nun einmal, ob mit Recht oder Unrecht, die unwiderrufliche Entscheidung getroffen, daß er den ursprünglich einer Staatswissenschaft zugehörigen Begriff der Statistik umgedeutet hat, jene logische Methode die statistische nennt, unter **Statistik** also eine auf Durchzählung und vergleichende Massenbeobachtung von Einzelfällen gegründete Entwicklung eines empirisch gegebenen Gruppen- oder Pluralbegriffes versteht.

Unzweifelhaft geht dabei die prinzipielle Forderung der Logik auf die vollständige, das Ganze der fraglichen empirischen Erscheinung umfassende Beobachtung; wo die Allheit aber nicht zu erreichen ist, muß auch die Vielheit, die Ausbreitung der Beobachtung über ein großes Gebiet der Empirie für mehr oder weniger genügend erachtet werden. Das Wesentliche liegt immer in dem Gegensatz zu der das Einzelne als Beispiel des Allgemeinen behandelnden Induktion.

2. Anwendungsbereich der statistischen Methode.

§ 7. Diese statistische Methode ist wie alle andern logischen Untersuchungsmittel nicht an bestimmte Arten stofflicher Objekte gebunden, sondern universell und überall anwendbar, wo ihre formellen Voraussetzungen, also die Aufgabe, einen Plural- oder Gruppenbegriff zu bestimmen, vorliegen. Wo diese Voraussetzungen zulässig sind, läßt sich nicht in allgemeinen Normen feststellen, aber es liegt doch in der Natur der verschiedenen Wissensgebiete, daß die Veranlassung, sich mit jener Art von Begriffen zu befassen, gar nicht oder selten oder oft, überwiegend oder ausschließlich gegeben sein kann, je nachdem der Gattungsbegriff eine größere oder geringere Rolle zu spielen hat, und es ist von Interesse für das Verständnis der ganzen Frage, die Reihe der einzelnen Wissenszweige unter diesem Gesichtspunkte kurz zu vergleichen.

Diejenigen Wissenschaften, welche auf den ersten und flüchtigen Blick mit einer numerativen Methode die nächste Verwandtschaft zu haben scheinen könnten, nämlich die mathematischen, stehen ihr vielmehr ihrer Natur nach am diametralsten gegenüber. Sie machen niemals Gebrauch von ihr, weil sie überhaupt nicht auf Erfahrung und Beobachtung gestützt sind, sondern ihre Sätze deduktiv aus apriorischen Anschauungsformen und selbstgesetzten Prämissen ableiten. Was vom Dreieck, Quadrat, Kreis, oder vom Multiplizieren, Potenzieren, Radizieren auszusagen ist, läßt sich an jedem beliebigen Beispiel erschöpfend und als allgemein gültig darlegen und Niemand hat das Bedürfnis, den Satz, daß die Winkel des Dreiecks zusammen gleich zwei Rechten sind, erst durch Massenbeobachtung zu erproben. Jeder Einzelfall vertritt hier die Gattung.

Zunächst an die Mathematik schließen sich Physik und Chemie an; sie erweisen ihre Wahrheiten durch Induktion und Experiment; die Wiederholung der Versuche dient nur zur Kontrole gegen Irrtum und Versehen im Verfahren; auch hier ist der Einzelfall ein typischer und unbedingt beweisend für alle unter die gleiche Formel zu begreifenden Fälle.

Anders ist es in den beschreibenden, nicht deduktiv verfahrenden, sondern ganz auf die umfassende Beobachtung angewiesenen Naturwissenschaften. Hier ist der Gattungsbegriff nicht mehr von ausschließlicher Geltung, sondern nur noch das Dominierende; individuelle Unterschiede sind vorhanden, aber doch noch das Sekundäre, das in der Regel als unwesentlich außer Acht gelassen werden kann und nur in besonderen Fällen, speziell wo es sich um die Entwicklungsgeschichte der Gattungen und Arten selbst handelt, von Bedeutung wird. Und zwar durchläuft der typische Charakter der Einzelheit für Gattung und Art eine successiv absteigende Reihenfolge von den unorganischen Gebilden aus durch die niedrigeren Organisationsstufen zu den höheren und höchsten. In der Botanik sind die variablen und individuellen Merkmale zahlreicher und hervortretender als in der Mineralogie, in der Zoologie größer als in der Botanik, bei den Säugetieren bedeutender als bei Insekten, Fischen und Vögeln, bei den Haustieren entwickelter als bei den wilden und weitaus am bedeutsamsten in der Physiologie des Menschen, obgleich auch hier das Konstante und Gleichartige des Gattungscharakters immer noch der überwiegende Faktor bleibt.

Wenn somit auch in den beschreibenden Naturwissenschaften die Induktion noch die Herrschaft führt, so findet doch jene Methode der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtungen, das Suchen von Durchschnittsgrößen aus einer Menge variierender Einzelwahrnehmungen bereits vielfache Anwendung.

Man wird den gestirnten Himmel nicht vollständig beschreiben können, ohne ihn mit Zählung von Planeten und Kometen, von Fixsternen, Doppelsternen, Nebelflecken, unter Beachtung der Verschiedenheiten der Lage, des Lichts, der durch die Spektralanalyse gewonnenen Merkmale zu durchmessen. Die gesamte Meteorologie mit mittleren Tages-, Monats-, Jahrestemperaturen, mit Isothermen, Isotheren, Isochimenen &c. beruht ganz auf der Methode, in dem von Ort zu Ort, von Stunde zu Stunde Wechselnden das Kon-

stante und Durchschnittliche zu finden, das durch Induktion niemals zu treffen wäre. Das gesamte Verfahren der menschlichen Bevölkerungsstatistik mit Ermittlung der Unterschiede von Geschlecht und Alter, des Verhältnisses von Zuwachs und Abgang durch Geburten und Sterbfälle, der Vererbung von Geschlecht und Eigenschaften, läßt sich in fruchtbarer Weise auch auf animalische Gruppen, auf Herden und Schwärme, auf die Züchtung von Haustieren anwenden. In der Physiologie des Menschen zeigen die anthropometrischen Untersuchungen von Quetelet und Andern, wie nur durch die statistische Methode das Normale und Regelmäßige, der Typus des mittleren Menschen in Betreff des Wachstums nach Größe und Gewicht, nach Atem- und Pulsfrequenz, nach den Maßen körperlicher Gliederung, Kräfte und Leistungen, des Nahrungsbedarfs, der Ausscheidungen rc. gefunden werden kann. Der Induktionsschluß aus einem Fall oder einigen Fällen erweist sich hier nach allen Richtungen unzureichend für genauere Bestimmungen.

Aber ein entscheidender Schritt erfolgt hier erst mit dem Uebertritt in die Welt der psychischen oder psychisch mitbestimmten Erscheinungen. Hier kehrt sich das Verhältnis um; die Induktion und typische Geltung des Einzelfalls wird zum Sekundären, die Variation und Individualität zum Primären. Was von allen Menschen gleichmäßig ausgesagt werden kann, ist nur Weniges und schon vor Jahrtausenden bemerkt worden. Jedes einzelne Merkmal tritt sofort in der Wirklichkeit in eine Skala von Unterscheidungen nach Geschlecht und Alter, nach Beruf und Bildung, nach Rassen, Völkern, Stämmen, Wohnplätzen, nach Zeitaltern und Generationen und innerhalb dieser allgemeinen Potenzen immer wieder von Individuum zu Individuum auseinander, so daß schließlich nur noch ein dünner Faden des Gemeinsamen übrig bleiben kann.

Aber all dies findet natürlich nur auf diejenigen mit dem Menschen sich beschäftigenden Wissenschaften Anwendung, die auf Erfahrung gegründet und beschreibender Natur sind. Die Philosophie setzt ein ihr von den andern Wissenschaften geliefertes, dem Stoff nach fertiges Weltbild voraus und stellt sich nur die Aufgabe, dieses postulierend, konstruierend, deduzierend zu ordnen und zu deuten. Die Logik handelt zwar von der statistischen Methode, bedient sich ihrer aber nicht. Die Psychologie ist zwar eine Erfahrungswissenschaft, sie stützt sich aber in erster Linie auf die innere Selbstbeobachtung, in zweiter auf die allgemeine freie Menschenbetrachtung, auf anthropologische und historische Thatsachen, auf die Werke der Kunst und erst in dritter Reihe ergänzend auf Ergebnisse der methodischen Massenbeobachtung, obgleich hierin von der ferneren Entwicklung noch ungleich mehr als bisher erwartet werden kann. Für die Ethik bietet zwar die Moralstatistik, wie das v. Oettingen'sche Werk zeigt, ein wertvolles Hilfswissen; ihr System aber ist auf diesem Wege nicht zu begründen. Ebenso verfahren die Rechtswissenschaften nicht beobachtend, sondern befehlend, konstruierend, interpretierend. Für die Geschichtswissenschaft handelt es sich in erster Linie darum, eine Reihe vergangener Ereignisse festzustellen; statistische Daten sind hochwillkommen, wo sie vorliegen, lassen sich aber nicht ersetzen, wenn sie fehlen. Auch für die medizinischen, die technologischen, die Kriegs- und andere praktische Wissenschaften ist die statistische Methode nur in sekundärer Weise und als Hilfswissen verwendbar. Aber das eigentliche Dominium, wo diese Methode als Führerin herrscht und die unentbehrliche thatsächliche Grundlage alles Wissens liefert, sind die Gesellschaftswissenschaften. Hier erst ist die volle Heimat jener Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe. Hier ist die Induktion völlig unsicher und ratlos. Es handelt sich ja nicht um die Erkenntnis von Individualfällen, sondern um das kollektive Ganze von größeren oder kleineren Gruppen von Personen oder Vorgängen. Die Wurzeln liegen zwar in der Psychologie, in Natur und Geschichte, aber die Erkenntnis der thatsächlichen Zustände und Ordnungen ist auf keinem andern Wege als durch die methodische Massenbeobachtung zu gewinnen.

Da der Staat mit der Gesellschaft im innigsten Wechselverkehr steht und nichts als die rechtlich ordnende Macht der gesellschaftlichen Zustände ist, so sind alle Socialwissenschaften zugleich Staatswissenschaften im weiteren Sinn dieses Wortes, ganz in demselben Sinn, in welchem man Anatomie und Physiologie, obgleich sie nicht vom Heilen handeln, doch zu den medizinischen Wissenschaften zählt, weil sie ein für den Arzt unentbehrliches und grundlegendes Wissen enthalten. Der Staat selbst aber ist kein Kollektiv-, Plural- oder Gruppenbegriff, sondern etwas einheitlich Geordnetes, ein Ganzes, dessen Teile seine Glieder bilden, das nicht durch Zählung und Massenbeobachtung erkannt wird, sondern aus seiner Verfassung, seinen Gesetzen, seiner Organisation und Geschichte. Wieweit aber dennoch auch für die Staatenbeschreibung die statistische Methode Dienste leisten kann und muß, wie für die Politik neben der Kenntnis der gesellschaftlichen Zustände auch noch eine Finanz-, Militär-, Verwaltungs-, Justizstatistik &c. ein wichtiges Hilfswissen bildet, wird weiter unten noch näher zu erörtern sein.

3. Die Statistik als Wissenschaft.

1. Die technische Statistik.

§ 8. Es ist im Obigen die universelle und logische Bedeutung der statistischen Methode und deren Verhältnis zu den verschiedenen Arten menschlichen Wissens dargelegt worden. Es wäre nun aber durchaus verfehlt, Alles das, was durch diese Methode ermittelt wird, in den Rahmen Einer Wissenschaft, die den Namen Statistik zu führen hätte, zusammenfassen zu wollen. „Die Einteilung der Wissenschaften hat zu ihrem Prinzip die sachliche Verschiedenheit oder Zusammengehörigkeit der Objekte, nicht die logischen Mittel der Untersuchung; so wenig sich Alles in Eine Disziplin zusammendrängen ließe, was durch Induktion, durch Analogie, durch Experiment gefunden wird, so wenig ist, was die erwähnte statistische Methode auf den verschiedenen Wissensgebieten zu Tag fördert, in den Umfang einer gemeinsamen Wissenschaft einzureihen. Es müßte eine höchst monströse Gestalt einer wissenschaftlichen Disziplin entstehen, wenn man Ernst damit machen wollte, auch nur etwa die Isothermen, die Ergebnisse der Züchtungsversuche von Haustieren, die verschiedenen Heilmethoden der Cholerakranken, die Mortalitätstafeln, die Frequenz der Hagelschläge, der Erdbeben, der Brandfälle, der Verbrechen und Selbstmordfälle, die socialen Wirkungen der verschiedenen Agrarsysteme in Einem Buch zu behandeln."

Aber sollte nun hieraus folgen, daß es überhaupt keine Wissenschaft gebe, die den Namen Statistik zu führen berechtigt wäre, daß dieser Ausdruck nichts bezeichne als die Beschreibung eines Gegenstandes auf Grund jener bestimmten Methode, wie in den oben erwähnten zahllosen Zusammensetzungen, oder daß man doch wieder auf jenes Unding einer universalen Wissenschaft von Allem, was „ein Moment der Zuständigkeit" an sich hat, zurückkommen müßte?

Jener große und bedeutende Wissensstoff statistischen Ursprungs kann doch nicht wohl herrenlos und ungeordnet in dem weiten Weltraum der allgemeinen Wissenschaft umherirren. Es besteht das Bedürfnis, das Zusammengehörige in Gruppen zu verbinden, das Ungleichartige zu sondern und je an seinen richtigen Platz zu stellen. Es drängt sich vor Allem die Unterscheidung der formalen Seite und der materiellen Ergebnisse des statistischen Verfahrens auf.

Wohl gehört die Lehre von der statistischen Methode zunächst nur der Logik an, die sie wie alle andern Mittel der Erkenntnis zu begründen und ihre Tragweite festzustellen hat. Aber dennoch verhält es sich mit dem praktischen Gebrauch dieser Methode eigentümlich und wesentlich anders als mit andern Untersuchungsmitteln. Von dem Verfahren der Induktion, des Experiments, von Mikroskop und andern Instrumenten kann jeder Forscher freien Gebrauch machen, aber Massenbeobachtungen anzustellen, überschreitet im Allgemeinen die Mittel des Einzelnen. Nur in sehr beschränktem Maße und unter ganz bestimmten Be-

bingungen kann der Gelehrte für sich Statistik treiben; er kann das in Büchern, Urkunden, fremden Arbeiten schon vorliegende Material sammeln und bearbeiten, wie Süßmilch den in den Kirchenbüchern aufgehäuften Schatz hob; er kann auch in kleinem Beobachtungsgebiet gewisse Erscheinungen zählen und vergleichen und damit das große und grobe Material in fruchtbarster Weise ergänzen und verständlicher machen oder berichtigen. Noch weiter reicht die Tragweite der privaten Statistik, wenn sich Vereine bilden, die in weitem Umkreis nach gemeinsamen Normen gewisse Gruppen von Objekten beobachten. Insbesondere ist dies Verfahren üblich und erfolgreich für die Massenbeobachtung von Naturvorgängen, in der Meteorologie, in der Medizinalstatistik 2c. Aber da wo die Statistik ihre größten und wichtigsten Aufgaben und alle andern Untersuchungsmittel fast allein zu ersetzen hat, auf dem Gebiet der Gesellschaftslehre erweist sich die Einzelbeobachtung und die Wirksamkeit von Vereinen als völlig unzulänglich. Um universelle, ein weites Beobachtungsgebiet gleichmäßig umspannende Zählungen, wie die eines ganzen Volks, seiner Geburten, Sterbfälle, Trauungen, Wanderungen, der Data seiner Erwerbs-, Agrar-, Handelsverhältnisse, seiner Schulbildung 2c. vorzunehmen, bedarf es einer Organisation, welche ein Netz von gleichmäßigen Maschen über ein ganzes Land ausspannt, den Erfolg nicht von dem guten Willen und der Aufmerksamkeit Einzelner abhängig macht, sondern ordnend und befehlend auftritt. Mit andern Worten: die Statistik erfordert gerade da, wo ihre höchsten und lohnendsten Aufgaben zu lösen sind, mit Notwendigkeit ein amtliches Institut. Es entsteht ein ganz eigentümliches Verhältnis zwischen der öffentlichen Gewalt und einer Wissenschaft. Nur der Staat kann die Observatorien, deren die Gesellschaftslehre bedarf, schaffen. Er leistet aber damit der Wissenschaft nicht bloß einen Dienst, ohne den sie nicht bestehen könnte, sondern er bedarf derselben zugleich für seine eigenen Zwecke. Wenn der Staat die Gesellschaft leiten und beherrschen soll und zwar von dem obersten Gesichtspunkte der Förderung ihrer Wohlfahrt aus, so muß er ihre Zustände, ihre Bedürfnisse und die stetig darin vor sich gehenden Veränderungen kennen und fortlaufend im Auge behalten; hier gilt jenes nosse rempublicam, das Cicero in erster Linie von dem Staatsmann verlangt. Und so tritt hier der ganz besondere Fall ein, daß die Anwendung eines logischen Untersuchungsmittels gerade auf dem wichtigsten Gebiete seiner Zuständigkeit der gelehrten Privatarbeit entzogen und zum Monopol der Staatsgewalt wird. Während sonst der Staat die Wissenschaften ihres Weges gehen läßt und sie nur etwa durch äußerliche Mittel der Förderung aufmuntert und unterstützt, nimmt er hier den Betrieb selbst in die Hand, schreibt ihm die Objekte der Untersuchung vor, aber nicht deren Ergebnisse, sondern sucht gerade wie die freie Wissenschaft selbst nichts Anderes als die Erkenntnis der Wahrheit.

An der Herbeischaffung des Urmaterials der Massenbeobachtung haben nach Umständen Staats- und Gemeindebehörden aller Art je in ihrer Weise mitzuwirken, aber dies Material selbst wieder zu ordnen, zu bearbeiten, zu veröffentlichen, ist der Regel nach das Geschäft besonderer Behörden von Fachmännern, der statistischen Bureaus oder Centralkommissionen.

Hieraus ergeben sich nun aber eine Reihe von Folgerungen. Wie die andern logischen Untersuchungsmittel der Induktion, Deduktion 2c. teils überhaupt, teils in den verschiedenen Wissenszweigen zur Anwendung zu bringen seien, darüber bedarf es keiner besonderen methodologischen Anweisung. Die Logik stellt die allgemeinen Prinzipien auf, der Gebrauch ist Sache der einzelnen Wissenschaften und Gelehrten, die Anwendung der Massenbeobachtung aber, die dem Einzelnen in vielen und gerade den wichtigsten Punkten verschlossen ist, erfordert eine besondere Technik und führt auf eine Menge Fragen, die nicht nach freiem und wechselndem Belieben im Einzelfall zu lösen sind, sondern eine allgemeine Feststellung zulassen und fordern. Welche Objekte der Massenbeobachtung eignen sich ihrer Natur nach für die staatliche Behandlung, welche sind der freien Wissenschaft zu überlassen, welche Er-

mittlungen sind für den Kulturstaat unerläßlich und periodisch vorzunehmen, welche nur mehr oder weniger wünschenswert? Welche Organisation der amtlichen Statistik ist die zweckmäßigste, welches Verfahren bei den verschiedenen Arten von Massenbeobachtungen das rationellste? Wie sind Volkszählungen vorzunehmen, wie die Berufs-, Agrar-, Industrie-, Handelsverhältnisse zu ermitteln, wie Volksvermögen, Volkseinkommen und dessen Verteilung zu konstatieren? Was ist erforderlich, um brauchbare Sterbetafeln zu gewinnen? Wie verhält es sich mit der Anwendung der höheren Mathematik in der Statistik, was ist von der graphischen, diagrammatischen Darstellungsform zu halten, wie weit ist das Material von den untern Zählungsinstanzen zu bearbeiten, bis zu welchem Punkte von den Centralorganen, wie weit der freien Wissenschaft zu überlassen? Wie weit ist in allen Dingen eine internationale Verständigung über das Verfahren wünschenswert und erreichbar? Was können hierzu statistische Kongresse leisten? ꝛc.

Es ist dies nur ein kleiner Teil der Fragen, die eine rationelle und auf Erfahrungen gestützte Lösung verlangen. Alle sind einerseits von solcher praktischer Bedeutung und andererseits liegt für ihre Beantwortung schon ein so reiches Material vor, daß eine zusammenfassende Bearbeitung sowohl ausführbar als erwünscht erscheinen muß. Und so bietet sich der Stoff dar für eine besondere Disziplin methodologischen Charakters. Man kann sie die statistische Technik oder die technische Statistik nennen; sie ist ihrem Wesen nach eine Kunstlehre für die Anwendung der statistischen Methode, mit besonderer Rücksicht auf das Hauptgebiet ihrer Geltung, die Gesellschaftslehre, sowie auf die wichtigste Form ihrer Handhabung, die amtliche Statistik.

Diese hervortretende Beziehung zur staatlichen Anwendung der statistischen Methode würde an sich darauf hinweisen, jene technische Statistik den Staatswissenschaften, speziell der Verwaltungslehre oder Polizeiwissenschaft, zuzuteilen. Da sich aber die Statistik der freien Wissenschaft von der amtlichen nicht so scharf abgrenzen läßt, da die prinzipielle Begründung der Methode nicht in der Politik, sondern in der Logik zu suchen ist, da es unnatürlich und verwirrend wäre, für die Entstehungsgeschichte und Theorie der Statistik, also für das in den obigen Paragraphen Behandelte noch eine besondere Disziplin abzulösen, so ist es doch wieder geboten, jener technischen Statistik ihren Platz außerhalb der Politik und Verwaltungslehre anzuweisen, sie als eine gemeinsame Hilfsdisziplin für die Gesellschafts- und Staatswissenschaften auszuscheiden und abgesondert zu behandeln. Sie eignet sich speziell zu einem Lehrgegenstand der statistischen Seminare; sie ist unentbehrlich für den Statistiker von Fach; mit den materiellen Ergebnissen aber, die durch die statistische Methode gewonnen werden, hat sie sich nicht zu befassen.

2. Die sociale Statistik.

§ 9. Es wurde oben gezeigt, daß die statistische Methode zwar eine universelle logische Bedeutung hat und auf alle bloßen Pluralitäts- und Gruppenbegriffe, die irgendwie in den menschlichen Wissenschaften vorkommen und empirischer Natur sind, ihre Anwendung findet, daß es aber Eine Klasse von Wissenszweigen giebt, für welche sie eine nicht bloß sekundäre, sondern dominierende Stellung behauptet, welcher sie ihr ganzes empirisches Material liefert, zu welcher sie sich als eine unentbehrliche Hilfsdisziplin verhält. Es sind dies die Gesellschaftswissenschaften.

Es wäre ihnen schlecht gedient, wenn nur je für den Fall des wechselnden Bedarfs die technische Statistik den Weg zeigen müßte, auf welchem die gesellschaftlichen Thatsachen zu ermitteln sind, wenn nicht auch über das durch diese Methode bereits Festgestellte Buch geführt, wenn nicht der gesamte, in verschiedenen Zeiten und Ländern schon gewonnene Stoff in übersichtlicher und vergleichender Darstellung fortwährend gesammelt, bereichert und geordnet vorläge. Erst durch diese Leistung vermag die Statistik die Funktionen eines

universellen Hilfsmittels für die Gesellschaftswissenschaften zu erfüllen. Neben jener Gebrauchsanweisung, die wir die technische Statistik nannten, besteht noch die zweite, praktisch wichtigere Aufgabe, die Gesellschaftszustände der Gegenwart auf Grund der durch die statistische Methode ermittelten Thatsachen zu beschreiben. Man könnte diese die beschreibende oder demographische Statistik nennen, richtiger und üblicher, den Inhalt deutlicher hervorhebend ist der Name der socialen Statistik. Ohne eine solche Inventarführung wäre die statistische Ermittlung verschiedener Zeiten und Völker in den unzugänglichen Quellenwerken der amtlichen Publikationen begraben und verloren, für den Gebrauch des Staatsmanns, des Gelehrten, des großen Publikums fast so gut wie gar nicht vorhanden.

Der Stoff der socialen Statistik zerfällt naturgemäß in die drei Hauptabteilungen der Bevölkerungs-, der wirtschaftlichen und der Kulturstatistik. Die Bevölkerung ist der Fundamentalbegriff aller gesellschaftlichen Statistik, da alle übrigen Erhebungen auf sie bezogen und nach ihrem Grundbestand zu beurteilen sind. Ihre absolute Zahl, ihre Dichtigkeit und Verteilung auf die Wohnplätze, Provinzen und Bezirke, ihre Gliederung nach Geschlecht und Altersklassen, ihre stetige Bewegung durch das Verhältnis von Geburten und Sterbfällen, von Ein- und Auswanderungen, ihr hierdurch bedingtes Anwachsen enthalten die elementaren Grundthatsachen des Gattungslebens der Völker, die auf alles Andere, auf die wirtschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse von tief eingreifender Wirkung sind. (Das Nähere hierüber ist aus der Abhandlung des vorliegenden Werkes: Die Bevölkerungslehre Band I, Abh. XIII zu entnehmen.)

Die wirtschaftliche oder ökonomische Statistik hat die Gliederung der Gesellschaft nach dem Unterschied von Berufs- und Erwerbszweigen zu ihrem Gegenstand, insbesondere die Agrar-, Gewerbe- und Handelsstatistik, das Thema von Volksvermögen und Volkseinkommen und deren Verteilung, von Geld und Preisen, von Produktion und Konsumtion u. A.

Die Kulturstatistik, das Wort Kultur im engeren Sinn genommen, hat die Formen und Stufen der intellektuellen, sittlichen und religiösen Bildung zu behandeln.

Die Gesellschaft zerfällt für die sociale Statistik in die einzelnen europäischen Kulturvölker, von welchen ein genügendes statistisches Material vorhanden ist. Das Verfahren muß im Wesentlichen ein vergleichendes sein. Die Eigentümlichkeiten der verschiedenen Völker, Zeiten, Geschlechter, Altersstufen, Stände &c. spiegeln sich bei jedem einzelnen Thema in charakteristischer Weise ab und geben in den gemeinsamen wie in den abweichenden Zügen ein lebendiges Bild der modernen Gesellschaftszustände.

Was den Namen einer Wissenschaft führen will, kann aber natürlich nicht aus bloßen Zahlen und Tabellen bestehen; diese können nur den Grundstock des thatsächlichen Materials liefern. Der Socialstatistiker hat eine ganz ähnliche Aufgabe wie der Geschichtschreiber. Wie wir von diesem erwarten, daß er nicht bloß trockene Fakta aneinanderreihe, sondern sie durch Geist und Urteil verknüpfe und unter höhere Gesichtspunkte zu stellen wisse, so soll auch jener die Zahlen beredt und verständlich machen, ihre Zusammenhänge und ihre Wirkungen beleuchten; er bedarf dazu eines vielseitigen Wissens, einer sicheren Orientierung in historischen, politischen, nationalökonomischen und auch philosophischen Dingen; er kann und soll, unbeschadet seiner Objektivität, so wenig wie der Historiker den Standpunkt seiner ganzen Auffassung der Zeiterscheinungen verleugnen.

Es war ein seltsamer Streitpunkt in den Kontroversen über den Begriff der Statistik, ob diese bloß Thatsachen zu berichten oder auch die Ursachen zu verfolgen, Gesetze zu entdecken und zu erweisen habe. Die statistischen Ermittlungen weisen von selbst und ungesucht nach allen Richtungen auf Kausalzusammenhänge hin. Wenn die Zahlen zeigen, daß mit großer Fruchtbarkeit der Ehen auch große Kindersterblichkeit und Geringschätzung des Kinderlebens verbunden ist, daß in Not- und Teuerungsjahren die Trauungen

und Geburten eine Abnahme, die Vergehen, die Auswanderungen, die Sterbfälle, insbesondere die der Kinderwelt eine Zunahme erleiden, daß bei den unehelich Geborenen die Totgeburten und die Sterbfälle des ersten Lebensjahres viel zahlreicher sind als bei den ehelichen, daß die Zahl und Art der Verbrechen und Vergehen nach Völkern, Zeiten, Geschlechtern, Altersklassen, Berufsarten, Wohnplätzen ꝛc. konstante Unterschiede aufweist, daß gleichzeitig die Symptome wachsenden Unglaubens und wachsender Kirchlichkeit neben einander hergehen u. s. w., so sind die Kausalzusammenhänge teils mit Händen zu greifen, teils ist es eine dankbare Aufgabe, sie zu erforschen. Nur sollte man in diesen und ähnlichen Fällen nicht gleich den anspruchsvollen Namen von Gesetzen in den Mund nehmen, sondern sich darauf beschränken, von Motiven des menschlichen Willens zu reden, die in dem menschlichen Gattungscharakter ihre Wurzel haben und sich eben darum überall, wo der gleiche Reiz, sie anzuregen, gegeben wird, auch mit größerer oder kleinerer Stärke geltend machen, aber stets nur unter der Voraussetzung, daß sie nicht im besonderen Fall durch andere und mächtigere Motive neutralisiert werden. Es kommt hier die totale Verschiedenheit und Unvergleichbarkeit der Motive menschlicher Handlungen von mechanischen Kräften in Betracht, und damit die völlige Umwandlung des Kausalitätsbegriffs auf dem Gebiet der psychischen Erscheinungen. Jeder physikalische Vorgang ist die Resultante aller bei ihm in Wirksamkeit getretenen Faktoren; jeder derselben liefert zu dem Schlußerfolg den seinem Kraftmaß und seiner Wirkungsweise entsprechenden Beitrag. Im menschlichen Handeln dagegen, soweit es sich nicht um die einfachsten, keine Ueberlegung zulassenden und fordernden Fälle frägt, sind zuerst verschiedene, teils sich unterstützende, teils einander widerstreitende Motive in Aktion; dieselben behaupten sich aber im Erfolg nicht neben einander, jedes mit einem bestimmten Maß von Einfluß, sondern mit der Entscheidung des Willens wird von den einander entgegengesetzten Motiven der eine Teil bejaht, der andere verneint und eben damit auch vernichtet. Diese letzteren können sich nach Umständen nachträglich wieder geltend machen als Reue, als Umbiegung oder Abschwächung des Beschlossenen, dies sind dann aber neue Vorgänge, von den wieder dasselbe gilt. Der Entschluß ist nicht ein Gesamtprodukt aus sämtlichen Motiven, sondern eine Wahl, die den einen das Wort entzieht und den andren Folge leistet. Für die Mechanik gilt das Parallelogramm der Kräfte, für menschliches Denken und Handeln das Gesetz vom ausgeschlossenen Dritten.

Am wenigsten aber dürfte nach Quetelets Vorgang gleich von einer loi sociale zu reden sein, wo nur gewisse Durchschnittsmaße menschlicher Eigenschaften, wie z. B. von Körpergröße, Gewicht, Wachstum ꝛc. mit einem größeren oder geringeren Spielraum von Abweichungen, oder auch annähernd konstante Jahresziffern vorliegen über willkürliche menschliche Handlungen, wie z. B. den Anteil der Geschlechter und Altersklassen an Vergehen, am Selbstmord, über die Heiraten teils überhaupt, teils die von Junggesellen, von Witwen, von alten Leuten ꝛc. Gesetze lassen sich überhaupt niemals durch Zahlen und Wahrscheinlichkeitsrechnung erweisen; was bloß von vielen oder den meisten Fällen gilt, aber nicht von allen, ist niemals Gesetz zu nennen und daher das sogenannte Gesetz der großen Zahl jedenfalls ein verfehlter Ausdruck. In der That giebt es zur Stunde keinen einzigen Satz, der als ein sociales Gesetz[2]) bezeichnet werden könnte, der einen generellen und ausnahmslosen Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen für die menschliche Gesellschaft in quantitativer Formulierung ausdrückte.

Es war eine nur aus mancherlei Mißverständnissen und einem sehr dilettantenhaften Philosophieren erklärbare Verirrung, wenn man aus der auch in den menschlichen Handlungen mehr oder weniger erkennbaren Konstanz und Regelmäßigkeit im Großen Argumente

2) Vgl. Rümelin, Ueber den Begriff eines socialen Gesetzes in der Z. f. St.W. 24 (1868), auch in dessen „Reden und Aufsätze“ Bd. I, S. 1 ff.; ders., Ueber Gesetze in der Geschichte in dessen „Reden und Aufsätze“. Neue Folge. 1881. S. 118 ff.

gegen die menschliche Willensfreiheit und für einen mechanischen Fatalismus auch der psychischen Vorgänge ableiten wollte. Die Frage von der Freiheit gehört vor das Forum der Psychologie, Ethik, Metaphysik, aber schon innerhalb der Statistik selbst ist der thatsächliche Ausgangspunkt jener ganzen Beweisführung eine Erschleichung, nämlich die behauptete Konstanz in der Wiederkehr derselben menschlichen Handlungen, da vielmehr alle die Ziffern, auf die man sich beruft, schon jetzt und nach einer so kurzen Dauer socialer Massenbeobachtung keine Stabilität, sondern von Volk zu Volk, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stetige, rück- oder fortschrittliche Veränderungen aufzeigen und die gesellschaftlichen Zustände als etwas ganz im Fluß der Geschichte Stehendes, ohne Annahme einer Willensfreiheit und stetigen Wechselwirkung des individuellen und socialen Lebens gar nicht Denkbares erkennen lassen.

Die sociale Statistik ist eine in sich abgeschlossene Disziplin, sie hat einen reichhaltigen und wohlabgegrenzten Stoff; diesen zu einem lebendigen, nicht auf subjektiven Eindrücken, sondern auf den Ergebnissen methodischer Massenbeobachtung beruhenden Bild der modernen Gesellschaft und des Völkerkulturlebens der Gegenwart zu gestalten, ist eine ebenso schwierige als auch dankbare Aufgabe. Sie eignet sich für ein Hand- oder Lehrbuch, das Jedem, der den Zeiterscheinungen mit Interesse und Verständnis folgt, wertvolle Dienste leistet, sowie zum Gegenstand akademischer Vorlesungen, welche im Besonderen für alle Diejenigen, die sich dem staatlichen Verwaltungsdienst zu widmen beabsichtigen, die Bedeutung eines fruchtbaren propädeutischen Fachs haben müßten.

3. Die politische Statistik.

§ 10. Die sociale Statistik befaßt zwar den größten und wichtigsten Teil von demjenigen in sich, was durch methodische Massenbeobachtung ermittelt wird, aber doch bei weitem nicht Alles. Das was hiervon den Naturwissenschaften angehört, wie der Meteorologie, Physiologie, Pathologie, Therapie ꝛc., macht wenig Schwierigkeiten; es bildet in keiner Weise einen besonderen Wissenszweig für sich, sondern ist dem betreffenden Fach zuzuteilen. Dagegen giebt es noch ein umfassendes Gebiet von Thatsachen statistischer Natur, das weder den Natur- noch den Gesellschaftswissenschaften angehört und seine besondere Würdigung und Einreihung an seinen richtigen Platz erfordert. Es ist die staatliche oder politische Statistik mit ihren Bestandteilen: der Finanz-, der Militär-, Justiz-, Verwaltungsstatistik mit ihren mancherlei Unterabteilungen, wie Zoll-, Rekrutierungs-, Kriminal-, Armen-, Schul-, Medizinal-, kirchlicher Statistik und so weiter. Es sind lauter Gegenstände der amtlichen, insbesondere der departementalen Statistik.

Der Staat als solcher hat zu der statistischen Methode kein Verhältnis; denn er ist, wie schon oben erwähnt worden, kein Kollektiv- oder Gruppenbegriff, sondern ein in die lebendige Spitze eines obersten souveränen Willens auslaufendes Eigenwesen, ein System von Institutionen und Ordnungen, das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut, dessen Merkmale nicht durch Massenbeobachtung, sondern aus historischen Urkunden, Gesetzen, Einrichtungen erkannt werden. Die eigentliche Beschreibung eines Staats ist sein Staatsrecht. Wollte man auch eine Darstellung der deutschen Reichsverfassung, Wehrordnung, Justizorganisation, des französischen Gemeinderechts, des russischen Mir, des englischen Parlamentarismus ꝛc. Statistik nennen, weil man es vor hundert Jahren so genannt hat, und doch den Ausdruck auch für die Untersuchungen über Sterbetafeln, Geburtsziffern, Ernteerträgnisse, Akte des Privatlebens aller Art daneben festhalten, so müßte entweder die unerträglichste Verwirrung des wissenschaftlichen und populären Sprachgebrauchs eintreten oder die alte und unfruchtbare Kontroverse über den Begriff der Statistik mit all ihren kläglichen Künstlichkeiten wieder erwachen.

Allein wenn auch der Staat selbst nur im Staatsrecht beschrieben wird, so erstreckt sich doch seine Thätigkeit auf eine Menge verschiedener Gebiete und zerfällt in relativ gesonderte Departements, welche eine bunte Vielheit von Verhältnissen zu ordnen haben und es ergiebt

sich daraus eine Mannigfaltigkeit seiner Funktionen und ihrer Anwendungsfälle, die der statistischen Methode zugänglich sind und deren Kenntnis zum vollen Verständnis des gesamten Staatslebens nützlich und unentbehrlich ist.

Hier greifen nun aber die socialen und politischen Elemente und Gesichtspunkte aufs Vielfältigste in einander. Die Zölle, die Steuern überhaupt und ihre Erträgnisse haben eine doppelte Bedeutung; sie sind charakteristisch für das Volk, seinen Handel, seinen Reichtum, seine Konsumtion, aber ebenso in anderer Richtung auch für den Staat, seine Finanzen, seine Machtstellung; den Rekrutierungsergebnissen entnimmt der Socialstatistiker die Gesamtstärke der männlichen Jahresklassen, den Prozentsatz der Untüchtigen, der Ungeschulten; die Zahl und Art der Delikte, der Angeklagten, Verurteilten, der Strafgefangenen ist ihm ein Beitrag zur Moralstatistik; das Armenwesen, das Schulwesen, die Aufnahme der Geisteskranken, der Unfälle, der Selbstmorde, des Postverkehrs ꝛc. liefert ihm Symptome zur Kenntnis der Volkszustände, während alles das für die Staatsleitung unter ganz andere Gesichtspunkte tritt. Für diese fragt es sich immer nur: was kann und soll geschehen? für die sociale Statistik, was ist das Thatsächliche und Charakteristische?

Diese und ähnliche Data der politischen Statistik, die um staatlicher Zwecke willen erhoben werden, jedoch zugleich der Gesellschafts- oder Volkskunde mittelbar Dienste leisten, können nun aber nicht zusammen zu einer besonderen Disziplin verknüpft und geordnet werden, wie die socialen Thatsachen, sondern sie bilden nur neben vielem Andern ein ergänzendes Glied einer andern und umfassenderen Wissenschaft. Es ist dies die Staatenkunde oder Staatenbeschreibung, die einst Statistik hieß, aber durch den Gang und die Macht des Sprachgebrauchs genötigt wurde, diesen Namen wieder abzutreten. Die Staatenkunde selbst aber hat genau innerhalb der Staatswissenschaften die Stellung, welche die sociale Statistik innerhalb der Gesellschaftslehre einnimmt. Sie liefert den empirischen Stoff, aus welchem die Politik und ihre Zweige, die Finanzwissenschaft, die Verwaltungslehre, die Militär-, Justiz-, Kirchenpolitik ꝛc., ihre Theorien ableiten und erweisen; sie ist zugleich ein praktisches Hilfswissen für Jeden, der zu einer staatlichen Wirksamkeit berufen ist, wie für jeden denkenden Staatsbürger.

Die Staatenkunde ist ein weit umfangreicherer Wissenszweig als die sociale Statistik und befaßt daher ungleichartige Bestandteile als Hilfswissen; denn wiewohl ihr Schwerpunkt und Centrum im Staatsrecht, in der Darlegung der Verfassung und der Organisation der öffentlichen Gewalt, sowie der wichtigsten Gesetze und Ordnungen liegt, so läßt sich doch kein Staatsleben schildern und verständlich machen, ohne auch von Land und Volk zu reden, ohne geographische, ethnographische, historische und socialstatistische Momente beizuziehen, ohne andererseits die Staatsmaschine selbst auch in ihrem Betrieb durch eben jene Data der politischen Statistik aufzuzeigen.

So gehört zur Staatenkunde neben der Hauptsache, dem Staatsrecht, ein ergänzender mannigfaltiger Wissensstoff, der teilweise auch in Zählungsergebnissen besteht und durch die Mittel der statistischen Methode geliefert wird.

Hier ist nun aber noch eine Eigentümlichkeit des populären und auch in der Wissenschaft zugelassenen Sprachgebrauchs zu beachten, ohne deren richtige Würdigung leicht wieder eine Verwirrung der Begriffsbestimmungen eintreten kann.

Es ist ja keineswegs alles Zählen und Addieren in der Welt eine statistische Thätigkeit. Wenn der Astronom eine Kometenbahn berechnet, der Geometer eine Ackerfläche mißt, der Kassier sein Geld zählt, der Geschäftsmann, der Hausvater seine Jahresbilanz zieht, so hat dies nichts mit Statistik zu thun, weil es sich nur um Konstatierung einzelner Dinge und Vorgänge nach ihren Maßverhältnissen handelt. Auch wenn der Finanzminister seinen Etat vorlegt, der Kriegsminister seinen Präsenzstand exigiert, treiben sie keine Statistik. Erst wenn solche Zahlen in Reih und Glied mit andern ihresgleichen gestellt und daraus Schlüsse

gezogen werden, tritt der Pluralbegriff, die Voraussetzung aller statistischen Methode ein. Hiernach wäre es streng genommen keine statistische Notiz zu nennen, daß das Deutsche Reich 5409 Quadratmyriameter groß ist, im Jahr 1884—85 einen Ausgabenetat von 610 Mill. Mark, eine etatmäßige Friedenspräsenz des Reichsheers von 449 236 Mann und 95 Kriegsschiffe mit 592 Geschützen hatte ꝛc., so wenig als wir es eine statistische Notiz nennen, daß der Thurm des Münsters in Straßburg 142, der Aetna 3310 Meter hoch ist, und daß es 235 Asteroiden giebt. Denn jenes sind auch nur Ergebnisse von Zählungen einzelner bestimmter Objekte. Hier hat sich nun aber der Sprachgebrauch dahin entschieden, alles das zur politischen Statistik zu rechnen, was in der Form von Zahlenangaben ein Merkmal des Staats, der öffentlichen Zustände enthält, auch wenn es nicht durch die statistische Methode, durch vergleichende Massenbeobachtung, sondern durch einfache Zählung und Addition gewonnen wurde. Es wäre pedantisch und fruchtlos, wenn man im Namen strenger Logik gegen diesen Sprachgebrauch Einrede erheben wollte, aber man muß sich dessen bewußt bleiben, daß wir in der Staatenkunde dem Begriff der Statistik einen etwas weiteren Sinn beilegen und jedes in Zahlenangaben bestehende charakterisierende Merkmal des Staatslebens darunter mitbefassen.

Die Staatenkunde gehört wie die sociale Statistik ihrem Grundcharakter nach zu den Geschichtswissenschaften, sie beschränkt sich aber auf die Gegenwart und nimmt das Historische nur so weit in sich auf, als es zum Verständnis der Gegenwart geboten ist. Ebenso wird sie sich aber auf das Staatenleben der europäischen Kulturvölker mit Einschluß von deren ehemaligen und jetzigen Kolonialgebieten zu beschränken und die Verhältnisse der uncivilisierten oder fremdartig civilisierten Völker den Geographen, Ethnographen und Anthropologen zu überlassen haben.

Sie zerfällt naturgemäß in einen allgemeinen, vergleichenden, das Ganze des europäischen Staatensystems überblickenden, und in einen speziellen, die einzelnen Staaten für sich betrachtenden Teil. Jeder dieser beiden Abschnitte zerfällt wieder in eine Land und Volk behandelnde, die wichtigsten geographischen, ethnographischen, historischen, socialen Voraussetzungen des Staatslebens konstatierende Einleitung und in den die staatlichen Institutionen und Zustände schildernden Hauptteil.

Wir gelangen somit zu dem Schlußergebnis: die statistische Methode ist ein universelles Untersuchungsmittel für alle auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gestützten Wissenszweige, soweit sich dieselben mit Gruppen- oder Pluralbegriffen zu befassen Veranlassung haben. Die Theorie dieser Methode ist ein Bestandteil der Logik; dasjenige aber, was bisher in mannigfach wechselnden und unklaren Formen als Wissenschaft der Statistik bezeichnet worden ist, löst sich in drei gesonderte Disziplinen auf, in eine technische Statistik methodologischen Charakters, welche auf Grundlage der von der Logik gegebenen Theorie den Gebrauch der statistischen Methode auf ihren verschiedenen Anwendungsgebieten und insbesondere für die durch die Natur einer Massenbeobachtung erforderliche amtliche Statistik lehrt, sodann in zwei beschreibende Wissenschaften, einmal die sociale Statistik, welche den Gesellschaftswissenschaften angehört und auf Grund der durch die statistische Methode festgestellten Thatsachen eine Biologie der modernen Gesellschaft, ein Bild des Kulturlebens der gesitteten Völker der Gegenwart liefert, sodann die politische Statistik als ein Hilfswissen und einen Bestandteil jener Staatenkunde, welche den früher geführten und an sich geschichtlich und etymologisch begründeten Namen der Statistik infolge der thatsächlichen Entwicklung des Sprachgebrauchs abzulegen und im gleichen Verhältnis zu den Staatswissenschaften, wie die sociale Statistik zu den Gesellschaftswissenschaften stehend, die staatlichen Ordnungen und Zustände der Gesellschaft der Gegenwart darzustellen hat.

II. Die Statistik als Teil der Verwaltung

von H. von Scheel.

E. Hasse, Die Organisation der amtlichen Statistik. 1888. E. Mischler, Handbuch der Verwaltungsstatistik I. 1892. G. v. Mayr, Statistik und Verwaltung, Allgem. Statist. Archiv I, 1 und Theoretische Statistik (Hdb. d. öff. Rechts). 1895. V. Turquan, Manuel de statistique pratique. 1891. J. Bertillon, Cours élémentaire de statistique. 1895. R. Matheson, The mechanism of statistics, 1889. Ch. F. Pidgin, Practical statistics. 1888. W. Lexis, Art. Statistik im H.W. VI S. 1 ff. Oesterreichisches Staatswörterbuch, Art.: Verwaltungsstatistik. Geschichte und Organisation der Statistik des Deutschen Reichs in Band 101 der Statistik des Deutschen Reichs. 1897. E. Blenck, Das Königliche Statistische Büreau in Berlin beim Eintritt in sein 9. Jahrzehnt. 1885. Geschichte und Einrichtung der amtlichen Statistik im Königreich Bayern. 1895. Geschichte und Organisation der amtlichen Statistik in Ungarn von Bokor. 1896. L. Bruun, Officiel Statistik. Undersøgelser af Statsbureauernes organisation og virksomhed. 1895.

§ 1. Die statistischen Data, welche die im vorigen Abschnitt besprochene wissenschaftliche Thätigkeit benützen kann, werden fast ausschließlich durch die öffentliche Verwaltung beschafft, und zwar zunächst zum eigenen Bedarf derselben (des Reichs, des Staats, des Bezirks, der Gemeinde). Die Statistik als Aeußerung der Verwaltungsthätigkeit hat den Zweck, Erscheinungen des Volkslebens, seien sie wirtschaftlicher oder sonst allgemein bedeutsamer Natur, welche von den Beamten der betreffenden Verwaltung nicht durch persönliche Kenntnisnahme zu übersehen sind, durch ziffernmäßige Darstellung auf Grund von Zählungen zur Anschauung zu bringen. In der Unzulänglichkeit persönlicher Wahrnehmung liegt die Rechtfertigung der statistischen Aufnahmen (Zählungen) zu Verwaltungszwecken. Der Verwalter eines kleinen Bezirks, z. B. eines preußischen landrätlichen Kreises, einer mäßig großen Stadt bedarf für sich der statistischen Aufnahmen nicht, sofern er nicht Anlaß hat, die geschichtliche Entwickelung gewisser Erscheinungen ziffernmäßig festzustellen, und es ist dadurch das geringe Verständnis der unteren Verwaltungsbehörden für die Statistik erklärlich; für eine größe Verwaltung sind aber, zumal bei den heutigen verwickelten Lebensverhältnissen, regelmäßige, seien es monatliche, jährliche, sonst periodische zahlenmäßige Aufnahmen und Darstellungen vieler Erscheinungen des Volkslebens unentbehrlich und werden als solche immer mehr anerkannt, und zwar werden statistische Daten gebraucht:

1) zur beständigen Kontrole der Wirkungen von Gesetzen und Verwaltungsmaßregeln; von diesem Standpunkte aus wird z. B. die Statistik der Finanzen, der Schule, der Geschäftsthätigkeit der Gerichte, des Gefängniswesens eingeleitet;

2) zur beständigen Beobachtung derjenigen Bewegungen im Volksleben, insbesondere in der Volkswirtschaft, welche gegebenen Falls das Eingreifen der Verwaltung erheischen, so kann z. B. die Handels- und Zollpolitik der Handelsstatistik nicht entraten, die Verkehrspolitik nicht der Statistik der Eisenbahnen, der Post und sonstiger Verkehrsanstalten;

3) zur regelmäßigen Information über Aeußerungen des Volkslebens, auf welche die Regierung zwar nicht direkt einwirken kann oder einzuwirken pflegt, über deren Gang unterrichtet zu sein sie aber doch ein bedeutendes Interesse hat, z. B. die Statistik des Standes und der Bewegung der Bevölkerung, der Kriminalität, der Preise, der Ernteerträge.

Selbstverständlich tritt meist nicht einer der drei Gesichtspunkte als allein bestimmend für die Einrichtung eines statistischen Dienstes hervor, insbesondere sind die ad 1 und 2 vielfach gleichzeitig maßgebend.

Das Ziel ist immer: durch systematisch richtig geordnete Aufzeichnungen und Zusammenstellungen Zahlenreihen zu erlangen, welche das Bedürfnis der Verwaltung nach objektiver Kenntnis der betreffenden Verhältnisse befriedigen, und die Kunst des Verwaltungsstatistikers besteht darin, daß dies Ziel mit dem kleinsten Aufwand von Arbeit aller mitwirkenden Faktoren und von Kosten erreicht wird.

Es hat der statistischen Thätigkeit beim Publikum und den Behörden sehr geschadet, daß sie, wenigstens bei uns in Deutschland, oft so hingestellt wurde, als handele es sich bei den Aufnahmen um ganz besondere Ziele, um Entdeckung unbekannter Wahrheiten, um Zwecke der Statistik an und für sich. Die Statistik hat aber keine eigenen Zwecke, für welche Bevölkerung und Behörden herangezogen werden dürfen, sondern sie ist ein notwendiges Organ der Verwaltung, in zweiter Linie erst Hilfsmittel der Wissenschaft. Je mehr dies erkannt und bekannt wird und je geräuschloser die Statistik arbeitet, desto mehr gewinnt sie selbst.

§ 2. Die statistische Thätigkeit zerfällt in zwei Hauptteile: 1) die Einsammlung der Data, 2) die Zusammenstellung der Zahlen und nutzbare Darstellung derselben für die obengenannten Zwecke.

Bei der Einsammlung der Data sind wieder zwei Hauptarten zu unterscheiden. Entweder fallen sie bei der Verwaltungsthätigkeit mit an. Dann werden sie bei den betreffenden Behörden durch Abschrift z. B. aus den Akten des Standesamts, oder durch besondere Anschreibung, z. B. die Notierung der ein- und ausgeführten Warenmengen aus den Frachtpapieren, oder auch durch Berechnungen, z. B. über die eingenommenen Steuern gewonnen. Es kommt dann darauf an, den Behörden zweckmäßige Formulare zu geben, in welche sie diese Einträge machen und zu den vorgeschriebenen Terminen an die Sammelstelle schicken. Die Ausfertigung dieser Nachweise bildet einen vollgültigen Anteil der amtlichen Pflichten der Behörden, die allerdings geneigt sind, sie als außerordentliche und nebensächliche zu behandeln, weil ihnen von ihrem Standpunkte aus, z. B. demjenigen der Zoll-Aemter bezüglich der Handels-Statistik, die Einsicht der Notwendigkeit fehlt.

Oder zweitens, die Data müssen durch besondere Erhebungen beschafft werden, — z. B. Volkszählungen, Viehzählungen, Anbau- und Ernteaufnahmen —, die entweder nur einen bestimmten Kreis von Behörden als Aufnahmsorgane oder auch das Publikum berühren. Statt der Behörden werden manchmal Vereine, z. B. landwirtschaftliche Vereine, Handelskammern, in Anspruch genommen, indessen sind sie für fortlaufende Erhebungen wenig geeignet, weil die Willfährigkeit und Einsicht ihrer Organe sehr verschieden und schwankend ist und ihnen die nötige Autorität gegenüber den Behörden und dem Publikum fehlt.

§ 3. Es ist selbstverständlich, daß für jede Art der Erhebung bestimmte Vorschriften gegeben werden müssen, welche die Vollständigkeit und Gleichmäßigkeit der Einsammlung des Urmaterials sichern. Ob man aber sich auf die Thätigkeit der regelmäßigen Behörden beschränken, ob und wie weit man das Publikum dadurch mit heranziehen soll, daß es selbst Aufzeichnungen über den fraglichen Gegenstand macht, die gestellten Fragen schriftlich beantwortet; ob und wie weit aus dem Publikum Zählungskommissionen gewonnen werden, bezahlte oder im Ehrenamt, und wie weit wiederum diese an der Zählarbeit beteiligt werden sollen, ob sie nur die Papiere austeilen und kontrolieren oder sie selbst auf Grund von Erkundigungen an Ort und Stelle ausfüllen sollen — alle diese Fragen können je nach den gegebenen Verhältnissen sehr verschieden entschieden werden. Von einer Bevölkerung, in der die Kenntnis des Lesens und Schreibens allgemein verbreitet ist, kann man, theoretisch genommen, eine bedeutende selbstthätige Mitwirkung bei den Aufnahmen erwarten und verlangen; man hat sogar von einer erziehenden Wirkung solcher Beteiligung gesprochen, die indessen nicht nachweisbar sein dürfte.

Statistisch am wirksamsten werden solche Aufnahmen durchgeführt, wenn Behörden wie Publikum so wenig wie möglich davon berührt werden und die Arbeit des Einsammelns durch gut vorbereitete, bezahlte Agenten geschieht, welche direkt unter und mit der stati-

stischen Sammelstelle verantwortlich arbeiten. Solche Agenten brauchen das Publikum entweder gar nicht in Anspruch zu nehmen, indem sie aus eigener Anschauung urteilen z. B. über den Saatenstand, oder es nur zu befragen, wie z. B. bei Volkszählungen, gewerblichen Aufnahmen. Die allgemeine Ausbreitung dieser Organisation wird nur dadurch verhindert, daß sie sehr kostspielig ist und daß man auch durch Inanspruchnahme der Verwaltungsbehörden und unentgeltliche Mitwirkung des Publikums, durch Zähler ihm Ehrenamt oder bei ganz geringer Entschädigung, durch die Ausfüllung der Zählungsformulare durch diese oder durch die Zählungsobjekte selbst solche Erhebungen machen kann. Immerhin muß man sich in diesem Falle auf grobe Arbeit beschränken. Die Erfahrungen bei den deutschen Gewerbezählungen beweisen, daß schon verhältnismäßig einfache Fragen, direkt an das Publikum gestellt, wie z. B. über die Benutzung von Maschinen zum landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieb, vielfach mißverständliche und unzureichende Beantwortung finden.

Der Census der Vereinigten Staaten von Amerika vom J. 1890 hat nach der Abrechnung vom 30. Juni 1896: 48 459 982 Mark = 77 Pfennig auf den Kopf der Bevölkerung gekostet; die ihm an Umfang nahe kommende Berufs- und Gewerbezählung im Deutschen Reich von 1895 kostete nach dem Etat 1897/98: 3 420 000 Mark = 6,6 oder rund 7 Pfennig auf den Kopf der Bevölkerung. Die Bezahlung der Zähler und Oberzähler (enumerators und supervisors) nahm beim amerikanischen Census allein 11½ Millionen Mark in Anspruch. In Deutschland arbeiteten die Zähler, mit geringen Ausnahmen, unentgeltlich.

§ 4. Sowohl für die Sammlung statistischer Daten, die im Geschäftsgange anfallen, als bei besonderen Erhebungen kommt in Frage, welche Formulare (Zählungsinstrumente) anzuwenden sind, um in zweckentsprechender Weise die Antworten für die Sammelstellen niederschreiben zu lassen. Nur im Falle der Anwendung von Spezialagenten tritt diese Frage in den Hintergrund, weil jene sich auf mündliche Erkundigungen stützen und die Art, wie sie ihre Data an die verarbeitende Stelle bringen, nicht von öffentlichem Interesse ist.

Die Art des Formulars wird sich nach der Natur des Objekts richten müssen, welches zu beschreiben ist. Wo einzelne Menschen nach ihren persönlichen Verhältnissen, z. B. als Abgeurteilte, oder einzelne Fälle (sociale Erscheinungen), z. B. Geburten, Eheschließungen, beschrieben werden sollen, ist die Individualkarte am Platze; wo eine aus zusammengehörigen Individuen oder Teilen bestehende Gemeinschaft das Objekt der Aufnahme ist, z. B. eine Haushaltung (bei der Volkszählung), ein Viehstapel (eines Eigentümers) eines Gehöfts (bei der Viehzählung), sind es Listen (Haushaltungs-L., Haus-L., Gehöftlisten). Wenn eine größere Gesamtheit zu beobachten ist, z. B. eine Gemeindeflur nach den auf ihr angebauten Arten von Nutzpflanzen, so muß ein entsprechend vorgedrucktes Berichtsformular mit Anweisungen ausgegeben werden; wenn es sich um Eintragungen wesensgleicher Einzelobjekte, z. B. der auf einem bestimmten Schiff oder in einem bestimmten Zeitraum beförderten Passagiere, oder der über einen bestimmten Grenzort in einer gewissen Zeit beförderten Waren handelt, so bietet sich von selbst die Form des Registers dar; letzteres wird zweckmäßig so eingerichtet sein, daß es als Auszählungsformular unmittelbar brauchbar und deswegen z. B. je nach den Zeilen in Querstreifen zerlegbar ist.

Es mangelt hier der Raum, um Beispiele der verschiedenen Aufnahmsformulare zu geben. Eine reiche Sammlung von solchen findet sich in Band 101 der Statistik des Deutschen Reichs (Beschreibung der Organisation der amtlichen Reichsstatistik nach dem Stande von 1897); für Frankreich bei Bertillon a. a. O.

§ 5. In der Natur der statistischen Beobachtungen liegt es, daß sie zur Erzielung vollständig glaubhafter Zahlen über alle auf dem betreffenden Gebiet in Betracht kommenden Fälle, z. B. wenn man die Häufigkeit der Lehrlingshaltung bei den Handwerkern untersuchen will, auf alle Handwerker des Staats, für den man diese Kenntnis gewinnen will, erstreckt werden. Indessen wird man sich doch für gewisse Zwecke mit Stichproben be-

gnügen können, die den Vorteil haben, sich mit viel weniger Aufwand von Kraft und Zeit durchführen zu lassen wie allgemeine Aufnahmen. Diese Stichproben können entweder so gemacht werden, daß man in einem bestimmten größeren Teile oder in bestimmten Teilen des Landes alle Fälle erfaßt, oder die Aufnahme über ausgewählte einzelne Orte oder kleinere Bezirke des ganzen Landes erstreckt. Ein solches Verfahren ist z. B. zur Vorbereitung gesetzlicher Maßnahmen genügend und gerechtfertigt, bei denen es lediglich darauf ankommt, das Vorkommen und den ungefähren Umfang z. B. bestimmter Mißstände, denen man entgegentreten will, überhaupt festzustellen. Hiebei wird man schon durch Stichproben völlig genügend ins Klare kommen, ob solche Erscheinungen in einer Häufigkeit vorkommen, welche das Eingreifen der Verwaltung rechtfertigen, und es darf durchaus dahin gestellt bleiben, wie groß die Zahl im ganzen Territorium in einer gegebenen Zeit ist. Es gilt natürlich auch für die Statistik der Satz, daß man nicht mehr Kraft anwenden soll, als für die Erreichung des Zwecks nötig ist.

In der Natur der statistischen Beobachtungen liegt es ferner, daß sie entweder fortlaufende oder in bestimmten Zeiträumen wiederkehrende sind. Einzelne Arten von Statistik können nur nutzen, wenn sie fortlaufend geschehen, z. B. die des auswärtigen Handels; andere können ihrer Natur nach nur jährlich einmal gemacht werden, z. B. Ernteermittelungen; andere erfordern eine Wiederholung nur in längeren Zeiträumen, z. B. Volkszählungen: bei noch anderen wird es genügen, sie einmalig zu machen, ohne eine Wiederholung in gewisse Aussicht zu nehmen, z. B. wenn es sich um eine Information über die im Lande gezogenen Viehrassen handelt.

Bei den wiederkehrenden Zählungen ist eine gewisse Regelmäßigkeit erwünscht, um die Ermittelung der betreffenden Verhältnisse in gleich großen Zeitabschnitten, z. B. in Jahrzehnten, vergleichen zu können; was natürlich nur dann angeht, wenn die einzelnen Zählungen auch nach gleichen Grundsätzen vorgenommen sind. Indessen wird dieser Regelmäßigkeit wohl hie und da etwas zu viel Gewicht beigelegt; die Ergebnisse einer Zählung, die 3, 7, 11 Jahre nach der vorhergehenden angestellt wird, kann man ebensogut mit denen der letzteren vergleichen, als wenn die Wiederholung genau nach 5 oder 10 Jahren stattfindet, natürlich unter der oben erwähnten Voraussetzung der gleichen Struktur der Aufnahmen überhaupt.

Drittens liegt es in der Natur der statistischen Beobachtungen, daß sie auf wirklicher Zählung der in ihren Kreis fallenden Erscheinungen beruhen sollen. Es giebt aber Fälle, wo ein Bedürfnis nach statistischen Zahlen vorhanden ist, wirkliche Einzelzählungen aber nicht durchführbar oder nicht ratsam sind. Man kann z. B. den Saatenstand überhaupt nicht zählen, aber doch Saatenstandsnoten durch Sachverständige sammeln und sie zu statistischen Uebersichten verarbeiten; man könnte zwar, rein theoretisch betrachtet, die Ernteergebnisse zählen, indem man jeden, der Weizen, Roggen u. s. w. gebaut hat, sein Erträgnis angeben läßt, aber aus der praktischen Erwägung, daß man hierbei große Beunruhigung hervorrufen, sehr falsche Angaben bekommen und eine unverhältnismäßig umfangreiche Arbeit verursachen würde, ist es vorzuziehen, die Gutachten Sachverständiger über die Ernte einer Gemarkung ꝛc. einzuziehen; ebenso wäre es denkbar, die schwierige und viel diskutierte Frage, wie groß die cirkulierende Geldmenge in einem Lande sei, etwa bei Gelegenheit einer Volkszählung zu lösen, indem man jeden Privatmann, jeden Bankier, jede Bank und jede Kasse fragt, wie viel Gold- und Silber- ꝛc. Münzen sie zu einer bestimmten Stunde und Minute in ihrem Besitz gehabt haben; da man aber hinsichtlich der Privatleute einer Unzahl von falschen, zudem unkontrolierbaren Antworten sicher wäre, so wird man von solcher Zählung absehen und auf anderem Wege zu Annäherungswerten zu kommen suchen. In solchen Fällen wird man sich also mit Schätzungen statt der Zählungen begnügen müssen und zum Teil damit sogar zu besseren Ergebnissen kommen als durch diese; selbstverständ-

lich müssen die Schätzungen durch Sachverständige des betreffenden Fachs angestellt werden.

§ 6. Die Verpflichtung zu Antworten auf statistische Fragen, zur Ausfüllung der Formulare steht außer Frage, soweit Behörden als Auskunftgeber und Aufzeichner in Betracht kommen; für diese sind die damit zusammenhängenden Arbeiten einfach Amtspflicht wie jede andere. Die Frage der Verpflichtung kann nur auftreten, wo es sich um Privatpersonen handelt; sei es um einen bestimmten Kreis derselben, z. B. die Kaufleute und Frachtführer, die für den auswärtigen Handel oder den Schiffsverkehr Angaben zu machen haben, sei es um die ganze Bevölkerung, wie bei den Volkszählungen.

Wo es sich um eine fortdauernde oder häufig wiederkehrende Inanspruchnahme von Privatpersonen oder Anstalten ohne behördlichen Charakter, z. B. Krankenkassen, für statistische Anmeldungen handelt, wird man Gesetzes- oder Verwaltungsvorschriften über die betreffende Anmeldepflicht, mit zugehörigen Strafbestimmungen nicht entbehren können. Es empfiehlt sich dazu die Aufnahme statistischer Paragraphen in die Gesetzgebung über die betreffende Materie, wie sie z. B. in dem deutschen Gesetz über die Statistik des Warenverkehrs von 1879, dem Krankenversicherungsgesetz von 1883, dem Auswanderungsgesetz von 1897 zu finden sind.

Anders gestaltet sich die Sache, wenn es sich um einmalige oder selten wiederkehrende Aufnahmen handelt, mögen sie sich an einen Teil der Bevölkerung, wie z. B. die Viehzählungen an die Viehbesitzer, oder an die ganze Bevölkerung, wie z. B. die Volkszählungen und Berufszählungen, wenden. Hier ist man praktisch bis jetzt vielfach ohne Zwangsbestimmungen durchgekommen, namentlich sind in den meisten deutschen Staaten solche nicht üblich; nur bei den beiden großen Berufs- und Gewerbezählungen hat man in die betreffenden Reichsgesetze eine Strafbestimmung (kleine Geldstrafe) für den Fall der verweigerten oder wissentlich wahrheitswidrigen Beantwortung aufgenommen. So viel bekannt, hat von ihr aber gar nicht oder nur in verschwindend wenigen Fällen Gebrauch gemacht werden müssen. Man führt zu Gunsten der Zwangsbestimmungen an, daß man sich ohne sie der Willkür der Beantworter aussetze und daß es der Wichtigkeit der statistischen Aufnahmen entspreche, die Pflicht zur Mitwirkung dabei nachdrücklich zu betonen. Indessen finden diese Behauptungen keine Begründung in der Praxis. Wo und so lange man mit Freiwilligkeit ebenso weit kommt wie mit Strafandrohungen, ist doch die erstere vorzuziehen. Wo die letzteren allerdings üblich sind, wie in manchen fremden Staaten, wird man sie nicht aufgeben.

Die Frage der Verpflichtung ist übrigens nicht gleichbedeutend mit der in politischen und wissenschaftlichen Kreisen umstrittenen, ob man solche Aufnahmen durch Gesetz oder durch Verordnung — die letztere ist ja selbstverständlich mindestens nötig — einleiten solle. Diese wird namentlich bezüglich der umfassendsten statistischen Operationen, der Volkszählungen, erörtert, und indem wir dies hier thun, nehmen wir zugleich die Gelegenheit wahr, von den Volkszählungen überhaupt, soweit sie vom Standpunkt der Verwaltung zu betrachten sind, zu handeln.

§ 7. Die Volkszählungen, die sich in allen Staaten europäischer Civilisation zu ständigen Einrichtungen ausgebildet haben (regelmäßige Volkszählungen in den Vereinigten Staaten schon seit 1790 jedes 10. Jahr, England 1801 ebenso, Preußen 1816 jedes 3. Jahr, Frankreich 1831 jedes 5. Jahr; Rußland hat 1897 die erste Volkszählung im ganzen Reiche veranstaltet), beruhen in den einzelnen Ländern teils auf Verordnungen (im Deutschen Reich seit 1871 auf den jeweiligen Anordnungen des Bundesrats und den Ausführungsbestimmungen der Landesregierungen [2])), teils auf Gesetzen, die für die betreffende Zählung er-

2) Vgl. über die Geschichte der deutschen Volkszählungen; 1) bis 1875: Die Volkszahl der deutschen Staaten nach den Zählungen seit 1816, im Juliheft 1879 der „Monatshefte zur Statistik des Deutschen Reichs; 2) für die Volkszählung von 1880: Bd. LVII der Statistik des Deut-

lassen sind, z. B. in England, teils auf Gesetzen, die als dauernde Regel für die Volkszählungen dienen; z. B. in Oesterreich. Der letztbezeichnete Modus ist der am wenigsten empfehlenswerte; denn wenn das Gesetz irgend einen Inhalt haben soll, so müssen darin Dinge festgelegt werden, die viel zweckmäßiger der Ordnung von Fall zu Fall überlassen bleiben. Termin, Gegenstände, Organe und Art der Zählung, Technik der Sammlung und Bearbeitung der Ergebnisse können im Laufe der Zeit zweckmäßig verändert und vervollkommnet werden; das wird aber unmöglich oder sehr erschwert durch ein allgemeines Volkszählungsgesetz, das, gegenüber Gesetzen für die einzelnen Zählungen, gar keinen Vorzug, sondern nur Nachteile hat. Es bleibt also zu erwägen, ob die Regelung einer Volkszählung durch ein Gesetz oder eine Verordnung vorzuziehen sei. Das erstere hat wohl den Vorteil, der ganzen Angelegenheit mehr Ansehen und Nachdruck zu geben; indes ist das gewiß ein nur theoretischer Gesichtspunkt; in solchen unpolitischen Fragen unterscheidet die Bevölkerung nicht zwischen Gesetz und Verordnung und es genügt ihr, zu wissen, daß die betreffende Aufnahme behördlich veranstaltet ist. Soweit die Volkszählungen sich in dem üblichen Rahmen halten — Erfragung von Geschlecht, Alter, Civilstand, Religion, Beruf, etwa noch Geburtsort, körperliche oder geistige Mängel; letztere ein sehr unsicheres Aufnahmeobjekt —, und namentlich wenn sie in kurzen Perioden aufeinander folgen (wie alle 5 Jahre in Deutschland und Frankreich), empfiehlt es sich kaum, die Gesetzgebung in Bewegung zu setzen. Anders steht es, wenn es sich um seltenere, groß angelegte und in das wirtschaftliche Leben eindringende Erhebungen handelt (deutsche Berufs- und Gewerbezählungen von 1882 und 1895; 10jährige Censusaufnahmen der Vereinigten Staaten von Amerika); da wird schon wegen des beträchtlichen Geldaufwandes die parlamentarische Behandlung geboten sein.

Die Volkszählungen, selbst die einfacheren, sind für die Verwaltung größerer Staaten, auch Bezirke und Städte, unentbehrliche Operationen geworden; einmal ist die Kenntnis des Standes, der örtlichen Verteilung, des Anwachsens der Bevölkerung an sich für allerlei Maßnahmen volkswirtschaftlicher und politischer Art nötig; dann z. B. die des Altersaufbaus für Angelegenheiten der Schulen, des Militärs. In Bundesstaaten, denen gewisse Arten von Einnahmen und Ausgaben gemeinsam sind, pflegt die Volkszahl den Maßstab für die Verteilung zu bilden.

Was die Perioden der Volkszählungen betrifft, so kommen die meisten Staaten mit 10jährigen aus (Italien hat 1881 zuletzt gezählt) und namentlich genügt die ausführliche Bearbeitung der Ergebnisse in solchen Zeiträumen vollkommen; denn z. B. die Verteilung der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Religion in kürzeren Zeiträumen immer wieder zu untersuchen, ist, da sich diese Verhältnisse nur langsam ändern, Kraftverschwendung. Freilich wird man auch selbst bei den beschränktesten Zählungen gewisse Fragen: nach Geschlecht, Alter, Beruf immer stellen müssen, um die Richtigkeit der Zählung zu sichern; für die statistische Verwertung genügen aber längere Zeiträume.

Es sei hier ausdrücklich bemerkt, daß die vielfach behauptete „Belästigung des Publikums" nicht als Hindernis öfterer Zählungen angesehen werden sollte. Die Bemühung, welche den Haushaltungsvorständen durch die Ausfüllung eines Volkszählungs-Formulars, vorausgesetzt, daß dies einfach und klar ist, gemacht wird, ist gar nicht der Rede wert und verschwindet unter den Anforderungen zur Ausfüllung von Formularen, die alljährlich von Gemeindeverwaltungen, Steuerbehörden, Adreßbüchern u. s. w. an das Publikum gestellt werden.

Der Zeitpunkt, an dem die Zählungen angestellt werden, ist für ihren Ausfall sehr wichtig; ganz besonders, wenn sie sich auch auf wirtschaftliche Verhältnisse (landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe) erstrecken.

schen Reichs, 1883; 3) für 1885: Bd. 32 N. F. der Statistik des Deutschen Reichs, 1888; 4) für 1890: Bd. 68 das.; 5) für 1895 (nur kleine Zählung wegen der Berufszählung im Juni desselben Jahres) im Jahrgang 1897 der Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs.

Soweit es sich nur um eine Volkszählung im engeren Sinne handelt und es nicht auf die Verteilung der Bevölkerung nach Beruf und auf ihre gewerbliche Thätigkeit ankommt, wird man am besten einen Zeitpunkt wählen, wo die wirtschaftliche Thätigkeit schwach zu sein pflegt und die meisten Einwohner an ihrem gewöhnlichen Wohnort anzutreffen sind; das ist im Winter und vielleicht am bestimmtesten Anfang Februar. Dann ist die ortsanwesende Bevölkerung der Wohnbevölkerung am nächsten und man wird die Bevölkerung am vollständigsten erfassen, während zu anderen Jahreszeiten mehr Leute unterwegs sind und leichter für die Zählung verloren gehen. Will man hingegen mit den Zählungen das wirtschaftliche Leben erfassen, so muß man eine Jahreszeit wählen, in der die Landwirtschaft und die meisten Industriezweige in hoher Thätigkeit zu sein pflegen; auf alle Industriezweige wird natürlich kein Termin passen, weil die Saison nicht für alle gleich ist. Man darf also mit Hinblick auf diesen Zweck keinesfalls im Winter zählen, wo große Gewerbszweige: Landwirtschaft, Baugewerbe, Verkehrsgewerbe in der Thätigkeit nachlassen. Der günstigste Monat für eine Zählung mit volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten dürfte der September sein.

Auch die örtliche Verteilung der Bevölkerung selbst ist nach den Jahreszeiten verschieden. Ein frappantes Beispiel dafür ist, daß von den 135 000 Einwohnern des Fürstentums Lippe im Sommer etwa 12 000 Ziegeleiarbeiter das Land zu verlassen pflegen, um sich in ganz Deutschland, nach Holland u. s. w. zu zerstreuen. Man braucht sich aber nur daran zu erinnern, daß man z. B. die Schiffer, einen großen Teil der Bauhandwerker und -Arbeiter, des Gasthofspersonals an anderen Orten im Sommer wie im Winter findet, um die Wichtigkeit der Zählungszeit für die Erfassung der örtlichen Verteilung der Bevölkerung zu ermessen.

Die in einzelnen Staaten thatsächlich gewählten Termine für die gewöhnlichen Volkszählungen sind: Deutschland: Anfang Dezember; Oesterreich und Ungarn Ende Dezember; Großbritannien April; Frankreich im Frühjahr; Vereinigte Staaten von Amerika Juni.

Ueber die Gegenstände der Zählungen ist nach dem schon Vorgetragenen nichts weiter zu bemerken. Sie müssen sich eben nach dem Zweck richten, den man bei der Aufnahme im Auge hat und die selbstverständliche Regel dabei ist die, daß man, abgesehen von den oben berührten immer notwendigen Fragen, keine Frage in die Formulare setzt, die man nicht nachher auch statistisch verwerten kann und will.

Als Erhebungsformulare werden statt der hier naturgemäß angezeigten Haushaltungslisten (§ 4) Individualzählkarten in einer Anzahl von Staaten (Preußen und andere deutsche, Ungarn, Frankreich) angewendet, so daß für jedes in der Haushaltung befindliche Individuum eine solche ausgefüllt werden muß. Es ist dies eine Abwälzung von Arbeiten, die den statistischen Stellen zukommen, auf das Publikum; man will die Kosten ersparen, welche durch das Ausschreiben von Zählblättchen aus den Haushaltungslisten entstehen würden, um für die Zwecke der Auszählung des Materials zu dienen. Diese Ersparnis ist aber im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Zählung eine zu geringe, als daß sich damit die Belastung des Publikums mit viel mehr Schreibwerk, dem Ausfüllen von Haushaltungslisten gegenüber rechtfertigen ließe [3]). Das am meisten empfehlenswerte Formular für die Volkszählung, sofern die Haushaltungsvorstände zur Ausfüllung herangezogen werden sollen, bleibt die Haushaltungsliste.

Als Organe der Volkszählung würden, wie schon oben dargelegt, ad hoc bestellte, bezahlte Agenten am meisten sich empfehlen. In fast allen deutschen Staaten ist man gewohnt, als Zähler freiwillige Kräfte, wie man sie gerade bekommen kann, in Anspruch zu

---

3) S. auch Verhandlungen des Hygienisch-Demographischen Kongresses in Budapest. 1894. Bd. 7 (1896) S. 152 ff.

nehmen; nicht zum Vorteil der Zählungen. Die meist belasteten Organe sind die Gemeindebehörden durch Verteilung, Wiedereinsammlung, Kontrole der Zählpapiere. Im Uebrigen kann die Zählung so eingerichtet werden und pflegt jetzt so eingerichtet zu sein, daß die auf ihre Richtigkeit geprüften Formulare aus den Gemeinden unmittelbar, oder mittelbar, d. h. nur in der Weise, daß die Zwischenbehörden lediglich als Sammelstellen dienen, an eine statistische Amtsstelle gehen, welche alle weitere Prüfung und Bearbeitung zu besorgen hat. Es ist damit vermieden, daß mittlere und höhere Verwaltungsbehörden, welche weder das Urmaterial (Inhalt der Formulare) aus eigener Kenntnis beurteilen können, noch die zur statistisch-technischen Bearbeitung nötigen Kräfte haben, mit den Zählungsarbeiten befaßt werden.

Die Zusammenstellung der Ergebnisse geschieht also zweckmäßig in der Weise, daß die in den Gemeinden vorgeprüften Formulare bei einer statistischen Stelle (sei sie für das betreffende Land Central- oder Provinzial- 2c.) bearbeitet werden und von da aus zur Veröffentlichung, auch wissenschaftlichen Verwertung, gelangen.

Die Technik der Bearbeitung bei den betr. Stellen hat kein allgemeines Interesse. Nur dürfte es erwähnenswert erscheinen, daß auch hier der maschinelle Betrieb eingedrungen ist. Bei den Zählungen in den Vereinigten Staaten und in Oesterreich von 1890 ist eine elektrische Zählmaschine, die den Erfindern Gebr. Hollerith in Washington alle Ehre macht, in Anwendung gekommen; sie soll auch bei den letzten Zählungen in Frankreich (1896) und Rußland (1897) in Thätigkeit treten. Es ist aber noch fraglich ob Kosten- und Zeitersparniß groß genug sind, um das immerhin recht umständliche Manipulationen erheischende Maschinenzählen vor dem mit der Hand zu bevorzugen. Die am meisten Zeit erfordernden Akte der technischen Behandlung des Materials: das Prüfen des Inhalts, das Zusammenstellen und Aufrechnen der Tabellen kann die Maschine doch nicht besorgen. In den deutschen Staaten hat man auch bei der großen Berufszählung von 1895 nach sorgfältigen Erwägungen und Proben sich nicht für die elektrische Zählmaschine entschieden.

§ 8. Was den oben (§ 2) bezeichneten zweiten Hauptteil der statistischen Thätigkeit betrifft, das Zusammenstellen der gesammelten Daten zu Zahlen und die nutzbare Darstellung derselben, so kommen wir hiermit zur Frage der Verteilung der statistischen Arbeiten auf die mitwirkenden Behörden. Es besteht sehr wohl die Möglichkeit, amtliche Statistik zu produzieren so zu sagen ohne Statistiker oder wenigstens ohne äußeres Hervortreten von statistischen Amtsstellen. Z. B. man organisiert eine Volkszählung in der Weise, daß die in jeder Gemeinde gesammelten Daten von der Gemeindebehörde nach vorgeschriebenen Formularen in Zahlen verwandelt werden (Gebäudezahl, Einwohnerzahl, Zahl der männlichen und weiblichen Einwohner u. s. w.); dann werden diese Gemeindezahlen bei der vorgesetzten Bezirksbehörde zu Bezirkssummen verarbeitet, diese bei der Provinzialbehörde zu Provinzsummen und schließlich folgt in irgend einem Ministerium die Darstellung für den Staat und es geschieht von dort die Veröffentlichung — die ja heutzutage als selbstverständlich angesehen wird — mit oder ohne Erläuterungen. Entsprechend z. B. bei der Handelsstatistik; man läßt den Inhalt der Anschreibungen über die Ein- und Ausfuhr zunächst bei den unteren Zoll- und Steuerämtern auszählen, dann weitere Tabellen bei den oberen Aemtern aufstellen und schließlich bei der obersten Zollbehörde oder im Handelsministerium die Gesamtzahlen für das Land gewinnen und veröffentlichen. Man kann diesen Weg auch dann einhalten, wenn eine eigentliche statistische Stelle oder Abteilung für den betreffenden Zweig der Statistik vorhanden ist; es wird diese dann wesentlich die Aufgabe haben, einmal die nötigen Vorschriften für die Sammlung und Zusammenstellung zu besorgen und dann das ihr gesammelt zuströmende Material zu prüfen, zu bearbeiten und zu publizieren. Bei der allmählichen Vermehrung der statistischen Aufnahmen und dem steigenden Interesse für richtige und vollständige Ergebnisse ist man aber vielfach zu einem Verfahren übergegangen, welches einerseits die Behörden, welche keine statistisch ausgebildeten Beamten besitzen (Kreis-, Regierungs- 2c. Behörden), so viel wie möglich von den statistischen Operationen fern hält, andererseits den speziell für die Statistik bestimmten

Amtsstellen einen möglichst großen Teil der ganzen Arbeit in die Hände giebt. Bei den soeben angeführten Beispielen gestaltet sich dann das Verfahren so, daß das Volkszählungsmaterial nur auf seine Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft, von der Gemeinde sogleich an ein statistisches Amt geht, also Zwischenbehörden damit nichts zu thun haben, höchstens es zu sammeln und weiter zu spedieren; daß die Anschreibungen der ein- und ausgeführten Waren direkt, ohne erst in Zahlen umgewandelt zu werden, an ein handelsstatistisches Bureau gehen. Man hat dies letztere Verfahren das centralisierte genannt, indem man dabei zugleich von der Annahme ausgeht, daß die ausgefüllten Erhebungsformulare an die statistische Centralstelle des betreffenden Staats zur Bearbeitung gelangen. Indes würde an dem Charakter des Verfahrens nichts geändert, wenn das Urmaterial zunächst an statistische Provinzialbureaus — die sich für manche Zweige der Statistik, z. B. der Bevölkerung, der Landwirtschaft, recht empfehlen würden — oder an diejenigen der größeren Städte gelangte, denn das Essentielle daran ist das Beiseitelassen von Amtsstellen, die keine speziell statistischen Aufgaben und Einrichtungen haben. Die auch für ein großes Staats- oder Reichsgebiet gänzlich centralisierte Bearbeitung hat allerdings den Vorteil, daß sie auch in den Details nach ganz einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen kann, während statistische Zwischenstellen für kleinere Landesteile (Provinzialbureaux), wenn sie existierten, das Gute haben würden, daß dort eine tiefere Kenntnis von Volk und Land, ein genaueres Eindringen in das Material, eine bessere Beurteilung der Richtigkeit desselben und eine ausgiebigere Ausbeute stattfände.

Um das statistische Urmaterial in richtiger und für die Verwaltung nützlicher Weise zu bearbeiten, bedarf es, soweit nicht bloße Rechenarbeit in Frage steht, immer der Fachkenntnisse in dem besonderen Zweige; nur mit solchen kann der Wert der Zahlen zutreffend beurteilt, ihr Sinn herausgezogen werden. Bei der Einrichtung und Ausführung z. B. der Kriminalstatistik müssen Juristen, die mit der Handhabung der Strafrechtspflege bekannt sind, der Handelsstatistik Zollbeamte, welche die Abfertigung der Waaren an der Grenze kennen, bei der Statistik der Eisenbahnen Fachleute dieser Branche, beteiligt sein, und es ergiebt sich als zweckmäßige Verteilung der statistischen Arbeiten die, daß in einem Lande die einzelnen Zweige der Statistik sich an die Verwaltungsressorts anschließen, also die Justizstatistik beim Justizministerium, die landwirtschaftliche beim Landwirtschaftsministerium, die Handelsstatistik beim Finanz- oder Handelsministerium u. s. w. bearbeitet würden. Indessen giebt es gewisse Zweige der Statistik, welche in einem einzelnen Verwaltungsressort nicht unterzubringen sind und für deren Behandlung keine Fachkenntnisse nötig sind, sondern die allgemeine Vorbildung, wie sie das Studium der Staatswissenschaften mit sich bringt, genügt; hierzu gehört vor Allem das weite Gebiet der Bevölkerungsstatistik. Hierdurch wird die Schaffung besonderer, von den anderen Verwaltungsbehörden getrennter statistischer Stellen angezeigt; und außerdem entwickelt sich das Bedürfniß, die Ergebnisse der statistischen Arbeiten der einzelnen Verwaltungen an irgend einer Stelle zusammenzufassen und in die Form eines Jahrbuchs oder Handbuchs komprimiert zu veröffentlichen. Der oben beschriebene Zweck der Bearbeitung der einzelnen Zweige bei den Fachbehörden kann natürlich auch in der Weise erreicht werden, daß man Fachmänner in die statistische Centralbehörde schickt und es giebt dann statt einer durch Statistik erweiterten Ministerialbehörde eine statistische Centralstelle mit Vertretern der speziellen ihr überwiesenen Fächer.

Eine besondere Gestaltung erfordert die Verteilung der statistischen Arbeiten in Staatenverbänden oder Bundesstaaten wie Deutschland, die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika; hier muß teils eine Zusammenfassung der Arbeiten der Einzelstaaten, teils die eigene Arbeit des Bundes für die ihm unmittelbar zustehenden Angelegenheiten erfolgen.

§ 9. Die thatsächliche Organisation der Statistik in den einzelnen Staaten ist nirgends nach dem einen oder anderen der im vorigen § gezeigten Prinzipien rein durch-

geführt und ist von Staat zu Staat recht verschieden. Die meisten größeren kontinentalen Staaten Europas haben eine statistische Centralstelle, die diesem oder jenem Ministerium untergeordnet ist, deren Hauptarbeit in der Bevölkerungsstatistik (Volkszählungen, Zusammenstellung und Bearbeitung der Nachrichten über Geburten, Eheschließungen, Todesfälle, Auswanderung) besteht und dem eine Anzahl von anderen statistischen Zweigen zugewiesen, dessen Arbeitskreis aber im Uebrigen nicht so fest umgrenzt ist, daß es nicht jederzeit neue Aufgaben erhalten oder sich stellen könnte. In Preußen und Bayern: königliches Statistisches Bureau; Sachsen: Statistisches Bureau des königl. Ministeriums des Innern; Württemberg: Statistisches Landesamt. — Oesterreich: k. k. statistische Centralkommission; Ungarn: k. St. Centralamt — Italien: Generaldirektion der St. — Frankreich: Office du travail; u. s. w. In England (auch Schottland und Irland) ist die Bevölkerungsstatistik an eine nur diesem Zweige dienende Stelle geknüpft (Registrar general), der größere Teil der statistischen Arbeit wird beim Board of trade (Handelsamt) besorgt; in den nordamerikanischen Staaten ist die hauptsächliche Sorge für die Statistik Stellen zugewiesen, welche meist den Titel: Bureau für Arbeitsstatistik oder einen ähnlichen tragen. Keine von diesen „statistischen Centralstellen" erschöpft aber das Ganze der amtlichen Statistik; daneben geht überall noch die Statistik einzelner Verwaltungszweige her, z. B. der Justiz, der Post, der Eisenbahnen, der Bergwerke, des Finanz-, des Handels-Departements. Je nach der Einrichtung der Verwaltungsbehörden, je nach dem Bedürfnis, auch nach Zufall hat sich die Entwickelung der amtlichen Statistik vollzogen.

Neben diesen statistischen Centralstellen der Staaten, die zum Teil in den Anfang des Jahrhunderts und weiter zurückreichen (z. B. Schweden: Tabellenkommission 1756, Preußisches Bureau 1805), haben in den letzten Jahrzehnten vielfach auch größere S t ä d t e (z. B. Wien 1862, Berlin 1865) besondere statistische Stellen eingerichtet. Dies schien angezeigt erstens für die Durchführung der Aufnahmen, welche der Staat verlangt, z. B. Volkszählungen, zweitens wegen der Bedürfnisse der Stadtverwaltungen selbst, sofern diese bereits so groß und verwickelt wurden, daß die persönliche Anschauung der Leiter der Stadtverwaltung nicht mehr genügte. Bei welchem Umfange der Stadt dieser letztbezeichnete Fall zutrifft, ist nicht allgemein zu bestimmen; man darf aber wohl annehmen, daß eine Stadt, die nicht mindestens eine Viertelmillion Einwohner hat, aus d i e s e m Grunde kein besonderes statistisches Bureau, das den Anschauungen Zahlen zu substituieren hat, bedarf. Für die statistischen Aemter der Staaten bilden, wie die Verhältnisse jetzt liegen, diese städtischen Bureaus eher Verlegenheit als Hilfe, da sie in keinerlei amtlichem Zusammenhang und Unterordnungsverhältnis stehen, trotzdem aber bei der staatlichen Statistik mitsprechen und mitwirken möchten. Besonders deutlich zeigt sich dies z. B. bei Volkszählungen, wo die Stadtverwaltungen das Recht beanspruchen, statistische Zusatzfragen zu den von Staats wegen vorgeschriebenen zu stellen, wodurch eine recht empfindliche Belastung und Erschwerung der Zählung eintreten kann.

Zu den amtlichen statistischen Einrichtungen gehören in einer Anzahl von Staaten auch eine statistische K o m m i s s i o n oder Centralkommission, aus Vertretern der verschiedenen Verwaltungszweige gebildet, zur Anregung statistischer Aufnahmen, zur Verständigung darüber und zum Beirat der statistischen Landescentralstelle bestimmt. Die erste solche Kommission soll in den Niederlanden 1826 gebildet worden sein; später, namentlich in den 50er, 60er und 70er Jahren wurden in vielen Staaten solche Centralkommissionen gebildet (Preußen 1861, Bayern 1869; Frankreich, Conseil supérieur de statistique, 1885). Soweit nicht, wie in Oesterreich die Centralkommission mit dem Statistischen Amt verschmolzen ist (k. k. Statistische C.-K. 1863), haben sich dieselben als zwar theoretisch richtige, praktisch aber ziemlich unnötige Einrichtungen erwiesen. Der Antrieb zu statistischem Arbeiten überhaupt und die statistisch-technische Erfahrung liegt bei den statistischen Aemtern; ihre Bedürfnisse

und Wünsche geltend zu machen, haben die einzelnen Verwaltungszweige auch ohne Kommission Gelegenheit.

Als statistische Specialbureaus kann man diejenigen Arbeitsstellen bezeichnen, die innerhalb der einzelnen Departements (Ministerien) bestimmt umgrenzte Gebiete bearbeiten und wie oben erwähnt in allen Staaten neben den statistischen Centralstellen eine regelmäßige Thätigkeit entfalten. So ist die Statistik der Post, Telegraphie, der Eisenbahnen wohl nirgends mit den letzteren, sondern überall mit den betreffenden Verwaltungen verbunden; ebenso verhält es sich meist mit der Handelsstatistik, der Justiz- und Kriminalstatistik. In neuerer Zeit hat die Pflege der Arbeiterstatistik Anlaß zur Errichtung besonderer Stellen (die Aemter für Arbeiterstatistik sind nicht zu verwechseln mit den bei uns sogenannten Arbeitsämtern d. h. Anstalten für Arbeitsvermittelung, wie solche jetzt vielfach von Gemeinden errichtet worden sind), oder besonderer Abteilungen bei anderen Behörden. Das erste solche Büreau wurde 1869 im Staate Massachusets eingerichtet, und viele amerikanische Staaten folgten dem Beispiel, jedoch haben diese Büreaus meist noch andere Aufgaben; 1886 in England Labor department beim board of trade, 1891 in Frankreich office du travail im Handelsministerium. Durch diese Aemter sind die Methoden der statistischen Forschung erweitert worden, indem man statt der Aufnahmsformulare älterer Art ausführliche Fragebogen anwendete, Agenten zur persönlichen Umschau in die gewerblichen Anlagen 2c. schickte, mündliche Vernehmungen eintreten ließ, das System der Stichproben ausbildete und so das, was wir „Enquete" zu nennen pflegen, in die statistische Arbeit einbezog.

In den Bundesstaaten: Deutsches Reich, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika bestehen folgende Einrichtungen.

Im Deutschen Reich besteht das Kaiserliche Statistische Amt in Berlin (seit 23. Juli 1872) als Centralstelle. Als Nachfolger des Centralbüreaus des Zollvereins ist seine umfangreichste Aufgabe die Statistik des auswärtigen Handels und der Reichssteuern, die von ihm ohne Mitwirkung oder Vorarbeit der statistischen Stellen der Bundesstaaten bearbeitet wird; dies ist auch der Fall bei der Kriminal-, Konkurs- und der Krankenversicherungs-Statistik, Bergwerksstatistik, Schiffahrtsstatistik. Eine Anzahl von anderen Statistiken (Bevölkerung, Landwirtschaft, Viehzählungen) werden in den statistischen Aemtern der Bundesstaaten bearbeitet und die Ergebnisse dem K. St. Amt zur Zusammenstellung für das Reich übersendet. Um das regelmäßige Funktionieren des statistischen Apparats zu sichern, erläßt der Bundesrat Vorschriften über die Lieferung der Nachweise nach Inhalt und Terminen, welche die Behörden der einzelnen Staaten verbinden (nach dem Stande von 1897 zusammengestellt im Band 101 der Statistik des Deutschen Reichs). Auch bei den periodischen Aufnahmen (Volkszählungen 2c.) wird so verfahren. Neben dem K. St. Amt werden von verschiedenen anderen Reichsbehörden statistische Arbeiten gemacht, sowie Gesundheitsamt, Reichsjustizamt, Reichspostamt, Reichsmarineamt. Außerdem besteht (seit 1891) eine Reichskommission für Arbeiterstatistik: 1 Vorsitzender, 6 Mitglieder aus dem Bundesrat, 7 aus dem Reichstag, 1 aus dem K. Statistischen Amt; die statistische Bearbeitung der Erhebungen erfolgt im letzteren.

In der Schweiz besteht neben einigen kantonalen statistischen Büreaus ein Eidgenössisches zu Bern (seit 1860), dessen Wirksamkeit jedoch nicht in der Weise wie in Deutschland gesichert und auch wenig umfangreich ist. Specialbüreaus bestehen im Zolldepartement für die Handelsstatistik und im Eisenbahndepartement; außerdem ein Schweizerisches Arbeitersekretariat, das auch zu statistischen Arbeiten bestimmt ist, eine Schöpfung des „Grütlivereins" mit Bundessubvention.

Die Organisation der Bundesstatistik in den Vereinigten Staaten von Amerika ist insofern eigentümlich, als dort neben einigen ständigen Specialbüreaus, wie Bureau of

Statistics im Handelsdepartement und im Landwirtschaftsdepartement, und einem Labor-Department, welch letzteres in Konkurrenz mit den entsprechenden staatlichen Aemtern arbeitet, ein nicht ständiges Census Office besteht, das zur Leitung und Bearbeitung jeder der zehnjährigen Volkszählungen geschaffen und nach Beendigung seiner Aufgabe wieder aufgelöst wird. Die Beseitigung dieser unzweckmäßigen und kostspieligen Einrichtung zu Gunsten eines ständigen Censusamts, das sich der Pflege der Bevölkerungsstatistik dauernd widmen könnte, wird angestrebt.

Endlich ist hier noch Oesterreich-Ungarns zu gedenken, das als Staatenbund wenigstens für zwei Gegenstände statistische Einrichtungen hat, die beide Länder betreffen; einmal für den Handel, der für Oesterreich-Ungarn im Statistischen Departement des K. K. Handelsministeriums zu Wien zusammengefaßt statistisch dargestellt (daneben für Ungarn allein im Ungarischen Statistischen Centralamt), und für Militärstatistik, die für das gemeinsame Heer im K. K. Militärkomité hergestellt wird.

§ 10. Es erübrigt noch, den statistischen Dienst als Teil des Verwaltungsdienstes vom so zu sagen büreaukratischen Standpunkte aus zu betrachten; nämlich die Stellung der statistischen Aemter und Beamten im Behördenorganismus. Selbstverständlich hängt sie in den einzelnen Staaten von der sehr verschiedenen Gestaltung des letzteren ab; es möge hier genügen, die deutschen Verhältnisse ins Auge zu fassen.

Eine Ordnung der statistischen Stellen unter sich ist, wie schon im vorigen § angedeutet, nicht vorhanden; die städtischen statistischen Büreaus, die Provinzialämter (diese bei uns freilich nicht vorhanden), die statistischen Landesämter, das Amt für das Reich stehen unvermittelt neben einander; es giebt auch zwischen ihnen kein Aufsteigen des Beamtentums; zu diesem fehlt sowohl die Vorbedingung der gleichmäßigen, auch für die größeren Aemter zureichenden, Vorbildung als auch die entsprechende Ordnung der Gehaltsverhältnisse. Es giebt weder einen statistischen Behördenorganismus, noch eine statistische Laufbahn; das Verlangen nach einer solchen findet aber auch keine Rechtfertigung in den sonstigen Behördenverhältnissen, da es auch zwischen städtischem, Staats- und Reichsdienst keinen geordneten Zusammenhang in dieser Hinsicht giebt.

Die statistischen Ländesämter sind, weil für den ganzen Staat arbeitend, ihrer Natur nach Centralbehörden; da ein statistisches Amt aber nichts zu verwalten, sondern nur der Verwaltung zu dienen hat, so muß es Anschluß an eine höhere Verwaltungsbehörde suchen und entweder ein Ministerialdepartement sein (wie z. B. in Oesterreich, Italien, Department of Labor in den Vereinigten Staaten v. A.) oder einer centralen Verwaltungsbehörde direkt unterstehen (wie z. B. in Preußen, Bayern, Sachsen dem Ministerium des Innern). Ein Bedürfnis, daß es eine Centralstelle im Sinne eines Ministeriums, das dem Staatsoberhaupt direkt untersteht, sei, besteht nicht; nicht einmal die Möglichkeit dazu.

Nach den in Preußen vorhandenen, auf das Reich übertragenen Anschauungen, gehört das statistische Centralamt zu den „Provinzialbehörden" und wird nach den für diese geltenden Grundsätzen behandelt. Für die Bedürfnisse des statistischen Dienstes, der größere Beweglichkeit verlangt, hie und da auch die Berufung besonderer Kräfte ohne ängstliche Rücksicht auf Gehalt und Rangverhältnisse erwünscht macht, ist dies einigermaßen hemmend.

Eine besondere Ausbildung für den statistischen Dienst, die ein Anrecht auf Anstellung in demselben verleihen könnte, giebt es nicht, und kann es auch in Anbetracht der geringen Zahl der Stellen nicht geben. Die Besetzung der statistischen Aemter muß sich im Wesentlichen innerhalb des allgemeinen Verwaltungsdienstes durch für diesen vorbereitete Personen vollziehen.

Für die Bureau-(Subaltern-)Beamten ergeben sich hier auch keine besonderen Schwierigkeiten. Die für die höheren Verwaltungsbehörden geeigneten Personen werden (als expedierende Sekretäre ꝛc.) im Allgemeinen auch für die statistischen Aemter passen; immerhin werden an sie besondere Ansprüche gestellt: außer der kalkulatorischen Sicherheit erfordert

das Zusammenstellen, zweckmäßige Arrangieren, Lesen von Tabellenwerken eine Gewandtheit, die keineswegs allgemein gefunden wird; außerdem sind für die Benutzung der fremden Publikationen Kenntnisse fremder Sprachen nötig. Es werden also immerhin die begabteren Personen ausgesucht werden müssen und ein regelmäßiger Zugang von solchen ist nur dann sicher, wenn den Betreffenden der Uebertritt in das vorgesetzte Ministerium und andere Ministerialstellen offen gehalten wird.

Für die höheren, wissenschaftlich ausgebildeten Beamten der Landescentralstellen besteht die Schwierigkeit, daß an sie besondere Anforderungen gestellt werden müssen: über das gewöhnliche Maß hinausgehende volkswirtschaftliche Bildung, Sprachkenntnisse, schriftstellerische Befähigung, während andererseits der statistische Dienst für sie eine Sackgasse bildet. Der Uebertritt in gleich oder höher gestellte Behörden ist sehr selten, weil der statistische Dienst bisher noch abseits der üblichen Beamtenlaufbahn steht. Es traten in ihn aber auch namentlich früher, vielfach solche Personen ein, die ihrer Vorbildung nach nicht auf diese Beamtenlaufbahn Anspruch machen konnten; z. B. Mathematiker, deren Kenntnisse nur für einen kleinen Teil der Bevölkerungsstatistik als nützliche Vorbildung gelten können; „junge Gelehrte", die ihre Ansprüche auf eine amtliche Laufbahn nur mit einer philosophischen Doktordissertation und dem Doktortitel begründen konnten. Wenn nun auch die persönliche Intelligenz der Betreffenden hinreichte, ihren Platz auszufüllen, so waren doch die äußeren Bedingungen der Beamtenlaufbahn nicht vorhanden, welche das Bestehen der staatlichen Prüfungen für den höheren Verwaltungs- oder Justizdienst voraussetzt; durch diese wird übrigens auch die Garantie für eine logische Durchbildung und für Beherrschung des formalen Dienstes gegeben, und es ist schon aus diesem Grunde wünschenswert, daß die höheren statistischen Beamten die für den höheren Staatsdienst übliche Vorbereitung durchzumachen haben. Die statistische Laufbahn erhält dadurch die erwünschte feste Grundlage und die Verbindung mit der allgemeinen Staatsverwaltung.

Anhang.

Die Ergebnisse der deutschen Berufszählung vom 14. Juni 1895.

In der vorigen Auflage ist im I. Band beim Abschnitt „Bevölkerungslehre" von Rümelin eine Uebersicht über die Ergebnisse der am 5. Juni 1882 im Reich veranstalteten Berufszählung gegeben worden. Inzwischen ist am 14. Juni 1895 eine ebensolche — den Gegenständen nach erweiterte — Zählung veranstaltet worden, deren Resultate aber beim Erscheinen des I. Bandes dieser Auflage noch nicht vorlagen. Nachdem diese in der Statistik des Deutschen Reichs Band 102 ff. veröffentlicht worden sind, wird in folgendem ein Auszug der Hauptzahlen gegeben. Es wird mindestens ein Jahrzehnt dauern, bis man eine solche Aufnahme wiederholt, und es soll daher durch Mitteilung einiger Ergebnisse derselben auf sie aufmerksam gemacht werden.

In den Bemerkungen zu der nachfolgenden Tabelle (S. 233—246) ist Gelegenheit genommen, auch die Bedeutung der Zahlen zu erläutern und auf entsprechende auswärtige Zählungen (Oesterreich, Ungarn, Schweiz, Frankreich, Großbritannien und Irland, Vereinigte Staaten von Amerika) hinzuweisen.

Deutsches Reich. Berufszählung vom 14. Juni 1895. I. Die Erwerbsthätigen.

Berufsgruppen [Die in Klammern beigefügten Buchstaben und Nummern weisen auf die Einteilung der Berufsarten im amtlichen Quellenwerk, Statistik des Deutschen Reichs Band 102 hin.]	Erwerbsthätige mit Hauptberuf am 14. Juni 1895					Die Erwerbsthätigen haben Angehörige ohne Hauptberuf	Die Erwerbsthätigen der Gruppe machen % aller Erwerbsthätigen	Die Erwerbsthätigen machen % der Bevölkerung	Auf 1 Erwerbsthätigen: Angehörige ohne H.beruf
	männlich	weiblich	Summe	Darunter Selbständige (a Personen)	Darunter Abhängige (b und c Personen)				
1. Landwirtschaft (A 1)	5 315225	2 730 216	8 045 441	2 522 539	5 522 902	9 414 783	36,39	15,54	1,17
2. Kunst- und Handelsgärtnerei (A 2)	92 916	15 546	108 462	24 873	83 589	133 898	0,49	0,21	1,23
3. Tierzucht, nicht landwirt. (A 3)	2 064	78	2 142	1 379	763	2 988	0,01	0,00	1,39
4. Forstwirtschaft (A 4)	105 797	6 129	111 926	4 509	107 417	227 909	0,51	0,22	2,04
5. Fischerei (A 5 und 6)	23 536	1 185	24 721	15 425	9 296	54 340	0,11	0,05	2,20
6. Bergbau (B 1, 3—5)	407 076	11 314	418 390	2 101	416 289	945 660	1,89	0,81	2,26
7. Hüttenwesen (B 2)	145 100	4 263	149 368	730	148 633	324 478	0,68	0,29	2,17
8. Industrie (B 6—137 und 161									
a. Steine und Erden (B 6—19) . . .	461 779	39 555	501 334	34 702	466 632	802 781	2,27	0,97	1,61
b. Metall (B 20—44)	825 825	36 210	862 035	150 303	711 732	1 265 114	3,90	1,67	1,47
c. Maschinen rc. (B 45—57)	372 710	12 513	385 223	85 171	300 052	636 370	1,74	0,74	1,65
d. Chemische Industrie (B 58—63) . .	88 202	14 721	102 923	10 503	92 420	174 523	0,47	0,20	1,70
e. Leuchtstoffe, Seifen rc. (B 64—68) . .	38 709	4 288	42 997	4 907	38 090	86 856	0,19	0,08	2,02
f. Textilindustrie (B 69—80)	517 230	427 961	945 191	199 311	745 880	933 618	4,27	1,82	0,99
g. Papier (B 81—83)	96 641	39 222	135 863	16 414	119 449	164 933	0,61	0,26	1,21
h. Leder (B 84—92)	158 335	10 023	168 358	46 725	121 633	251 491	0,76	0,33	1,49
i. Holz- und Schnitzstoffe (B 93—105). .	616 673	30 346	647 019	207 183	439 836	1 023 869	2,93	1,25	1,58
k. Nahrungs- und Genußmittel (B 106—119)	737 830	140 333	878 163	229 937	648 226	1 096 408	3,97	1,70	1,25
l. Bekleidung und Reinigung (B 120—137)	800 103	713 021	1 513 124	846 767	666 357	1 429 727	6,84	2,92	0,94
m. Fabrikation nicht genauer bezeichnet (B 161)	23 425	6 536	29 961	1 419	28 542	46 247	0,14	0,06	1,54
Industrie zusammen . .	4 737 462	1 474 729	6 212 191	1 833 342	4 378 849	7 911 937	28,10	12,00	1,27
9. Bauwesen (B 138—150) . . .	1 339 765	13 872	1 353 637	201 994	1 151 643	2 314 705	6,12	2,61	1,71
10. Druckerei, Photographie, Schriftgießerei (B 151—156)	104 333	14 958	119 291	13 261	106 030	125 437	0,54	0,23	1,05
11. Künstlerische Berufe ohne Musik und Theater (B 157—160) . .	26 366	1 982	28 348	10 336	18 012	29 670	0,13	0,05	1,05
12. Handel und Versicherung (C 1—10)	930 120	300 398	1 230 518	585 665	644 853	1 557 666	5,57	2,38	1,27
13. Landverkehr (C 11—15) . . .	505 995	7 595	513 590	49 532	464 058	1 175 746	2,32	0,99	2,29
14. Wasserverkehr (C 16—19) . . .	72 953	834	73 787	17 436	56 351	143 715	0,33	0,14	1,95
15. Gast- und Schankwirtschaft (C 22)	231 213	261 450	492 663	175 712	316 951	425 839	2,23	0,95	0,86
16. Persönliche Dienste und Lohnarbeit wechselnder Art (C 20, 21 u. D 1, 2)	217 248	243 196	460 444	15 212	445 232	494 438	2,08	0,89	1,07
17. Oeffentl. Dienst u. freie Berufe (E)	1 249 318	176 648	1 425 961	460 074	965 887	1 217 931	6,45	2,76	0,85
18. Häusliche Dienstboten (G) . .	25 359	1 313 957	1 339 316		1 339 316	[1]	6,06	2,59	—
Summe.	15 531 841	6 578 350	22 110 191	5 934 120	16 176 071	26 501 140	100,00	42,71	1,20

1) Angehörige der häuslichen Dienstboten, die bei diesen leben, sind nicht besonders ausgeschieden, sondern den Angehörigen in der Haushaltung der Herrschaft zugezählt. Die Zahl ist naturgemäß so gering, daß sie nicht ins Gewicht fällt.

II. Die Berufslosen.

1. Von Vermögen, Renten, Pensionen Lebende (F 1)	1 288 484	(mit 933 480 Angehörigen.)
2. Studierende und Schüler, außerhalb der Familie lebend, Zöglinge in Bildungsanstalten, Waisenhäusern ꝛc. (F 3)	414 587	(„ 355 „)
3. Sonstige Berufslose (F 2, 4—8)	439 737	(„ 82 310 „)
4. Angehörige der Berufslosen (F 1—8)	1 016 145	
5. Angehörige der Erwerbsthätigen	26 501 140	
Summe aller Berufslosen	29 660 093	

Die Gesamtbevölkerung beträgt	51 770 284
davon erwerbsthätig	42,71%
berufslos	57,29%.
Von den Erwerbsthätigen sind	
Selbständige	29,30%
Abhängige	70,70%
{ Abhängige ohne die Dienstboten	63,64%
{ Dienstboten allein	7,06%.
Von den Dienstboten dienen	
bei Erwerbsthätigen	87,45%
bei Berufslosen	12,55%.

Bemerkungen zur Tabelle.

1. Aufgabe der Berufszählungen und Betriebszählungen. Die Berufszählung vom 14. Juni 1895 hatte die Aufgabe, für die gesamte am Zähltage im Deutschen Reiche ortsanwesende Bevölkerung den Haupt- und Nebenberuf der einzelnen Individuen und ihre Stellung im Beruf — bei Berufslosen andere Merkmale ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage — unter Berücksichtigung von Geschlecht, Alter, Familienstand und Religion festzustellen; auch wurden besondere Fragen für Hausierer und für Arbeitslose gestellt. — Zu unterscheiden von der Berufszählung ist die damit verbundene gewerbliche und land- und forstwirtschaftliche Betriebszählung, welche bezweckte, die Unternehmungen mit den in ihnen verwendeten menschlichen und mechanischen Arbeitsmitteln zur Ziffer zu bringen, also nicht den persönlichen Beruf der einzelnen Individuen zu erfragen hatte und auch die Gesamtbevölkerung weder erfassen wollte noch konnte. Die Ergebnisse der Betriebszählung sind hier nicht berücksichtigt worden. — Neben den alle 5 Jahre im Dezember wiederholten Volkszählungen, bei denen auch nach dem Beruf gefragt wird, durch besondere Gesetze (vom 13. Februar 1882 für die Zählung vom 5. Juni 1882, vom 8. April 1895 für die in Rede stehende Zählung) Berufs- und Gewerbezählungen anzuordnen, war angezeigt, weil man mit den bei den Volkszählungen, die noch dazu übungsgemäß an einem für volkswirtschaftliche Untersuchungen sehr ungünstigen Termine (s. oben § 7) vorgenommen werden, wiederholt versuchten berufsstatistischen Aufnahmen die Erfahrung gemacht hatte, daß es nicht wohl möglich sei, durch sie, neben den vielseitigen übrigen Aufgaben der Volkszählungen, zu berufsstatistischen Ergebnissen zu gelangen, die den gegenwärtig von Praxis und Wissenschaft gestellten Anforderungen entsprächen. Im Jahr 1882 wurde die Vornahme der Zählung im Juni, einem für solche Aufnahmen durchaus günstigen Monat, mit durch die Rücksicht auf die in Aussicht stehende Arbeiterversicherungsgesetzgebung veranlaßt und 1895 wählte man wieder den Juni mit Rücksicht auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit denen von 1882.

2. Feststellung des persönlichen Berufs. Schwierigkeiten der Erhebung. Daraus, daß die Berufszählung den persönlichen Beruf der einzelnen Individuen festzustellen die Aufgabe hat, erwachsen im Vergleich mit den Betriebszählungen für ihre Durchführung besondere Schwierigkeiten und für ihre Ergebnisse gewisse unvermeidliche Mängel, auf die bei einer Benützung der Zahlen der Berufsstatistik als Unterlage für volkswirtschaftliche und andere Schlußfolgerungen immer Rücksicht zu

nehmen ist. Zunächst bietet die Begrenzung des Begriffs Beruf Schwierigkeiten. Bei der deutschen Berufszählung von 1895 war bestimmungsmäßig als Hauptberuf, oder für Personen, die nur einen Beruf haben, als alleiniger, derjenige anzusehen, auf dem hauptsächlich die Lebensstellung beruht und von dem der Erwerb oder dessen größter Teil herführt, und als Nebenberuf (Nebenerwerb) hatte jede erwerbende Thätigkeit zu gelten, die zunächst neben einem Hauptberuf, sei es zur Zeit der Zählung oder zu einer anderen Jahreszeit, ausgeübt wird und einen wesentlichen Teil des Gesamteinkommens aus erwerbender Thätigkeit bringt. Dann war auch die nebensächliche Erwerbsthätigkeit von solchen, die in der Hauptsache nicht erwerbend thätig sind, sondern aus andern Quellen leben, wie Hausfrauen und andere Familienangehörige, Rentner, Pensionäre ꝛc., anzugeben. — Auch diese erläuternden Vorschriften haben es, der Natur der Sache entsprechend, nicht verhüten können, daß in vielen Fällen die Frage, ob eine Person einen Beruf ausübt und welchen, und was ihr Hauptberuf und ihr Nebenberuf ist, mehr oder weniger willkürlich beantwortet worden und das thatsächliche Verhältnis, auf das es ankommt, unklar zum Ausdruck gebracht ist. Namentlich müssen die Angaben über den Nebenberuf und Nebenerwerb unsicher und unvollständig bleiben. So ist zum Beispiel die Mitarbeit von Ehefrauen in der Landwirtschaft, in Handel oder Gewerbe, als ganz selbstverständlich mit der Stellung einer Hausfrau oder Haustochter verbunden angesehen, wohl häufig nicht zum Ausdruck gebracht; ebenso z. B. die Berufsarbeit der ländlichen Altenteiler. Was den Hauptberuf betrifft, so konnte zwar seine Angabe nicht unterbleiben, eventuell wurde sie nachgeholt, aber — abgesehen von den absichtlich falschen Angaben bei Personen, die Anlaß haben, ihren eigentlichen Erwerb zu verbergen — schon der in der Neuzeit so häufig vorkommende Wechsel zwischen dem „gelernten“ und dem thatsächlich ausgeübten Berufe führt leicht zu irrigen Angaben. Aus den Antworten auf die Fragen nach einer etwaigen Arbeitslosigkeit ist zum Beispiel ersichtlich geworden, daß man vielfach geneigt ist, den in der Jugend zuerst erlernten Beruf für den eigentlichen anzusehen und auch bei der Berufszählung anzugeben, auch wenn man ihm seit langer Zeit entsagt, vielleicht mehrfach mit der Berufsthätigkeit gewechselt hat. Auch daran ist z. B. nicht zu zweifeln, daß die, wahrscheinlich zunehmende, Zahl von Handwerkern, deren Einkommen neben geringer gewerblicher Reparaturarbeit größtenteils aus dem Handel mit Fabrikerzeugnissen fließt, trotzdem den Handel nicht immer als Hauptberuf, vielleicht nicht einmal als Nebenberuf bezeichnet hat und deshalb in der Berufsstatistik zum Teil am falschen Platze steht, und ebensowenig daran, daß der Uebergang selbständiger Handwerker in die Reihe der Hausindustriellen bei der Berufszählung nicht vollständig zum Ausdruck gelangen konnte. Dabei sei auch noch darauf hingewiesen, daß die hausindustrielle Arbeit auch insofern von der Berufszählung nicht völlig erfaßt wird, als die neuerdings in großer Zahl mit Heimarbeit für gewerbliche Unternehmer, z. B. in der Konfektionsbranche, beschäftigten Frauen und Töchter von Unterbeamten, Handwerkern und Arbeitern diese, ihnen neben der Haushaltsführung obliegende Erwerbsarbeit oft nicht als berufsmäßige angeben. Ferner ist zweifelhaft, wie der Befragte geantwortet hat, wenn er im Laufe des Jahres verschiedene Berufe ausübt, z. B. im Sommer im Baugewerbe, im Winter in der Textilindustrie beschäftigt ist. In allen diesen Beziehungen ein völlig fehlerfreies Bild der Wirklichkeit von einer Berufszählung zu erlangen, kann man nicht erwarten. Wollte man jene Mängel nicht in den Kauf nehmen, so würde man schließlich auf ein ziffermäßiges Bild von der Gliederung der Bevölkerung nach dem persönlichen Beruf der Individuen verzichten müssen und würde nur nach der augenblicklichen Beschäftigung fragen müssen, aber auch da zum Teil auf dieselben Schwierigkeiten und noch andere stoßen. — Bei der letzten schweizerischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888 hat man allerdings neben der persönlichen Erwerbsart der Individuen auch nach dem Betrieb, in dem ein jeder beschäftigt war, gefragt und die Natur dieses

Betriebes bei der Zusammenstellung der berufsstatistischen Ergebnisse für die Zurechnung zu einem bestimmten Erwerbszweige als maßgebend betrachtet. Aehnlich ist man auch bei der in den Ländern der ungarischen Krone am Anfang des Jahres 1891 durchgeführten Volkszählung verfahren.

3. Erwerbsthätige und Berufslose. Auch daraus, daß die Berufszählungen im Unterschiede von den Betriebszählungen die Gesamtbevölkerung erfassen sollen, erwachsen ihnen gewisse besondere Schwierigkeiten, denn die Mehrzahl der Personen übt eben einen Beruf überhaupt nicht aus. Die deutsche Berufsstatistik glaubt sich nicht damit begnügen zu dürfen, die Masse der Berufslosen einfach als solche zu zählen und neben den Personen, die einen Beruf ausüben, summarisch in Rechnung zu stellen, wie dies z. B. in der nordamerikanischen, englischen, schottischen und irischen, sowie in der belgischen und niederländischen Statistik der Hauptsache nach geschieht, sondern sie hat durch die Berufszählung auch die charakteristischen Verschiedenheiten in der wirtschaftlichen Lage der berufslosen Individuen zu ermitteln und diese sodann übersichtlich in Zahlen zur Darstellung zu bringen versucht. — Man charakterisiert zuweilen ganz allgemein die Lage der Berufslosen als die der Erhaltenen gegenüber den Berufsthätigen als den Erhaltern, ohne jedoch damit in allen Fällen auszukommen. Es läßt sich allerdings die große Mehrzahl der Berufslosen, nämlich die in der Haushaltung ihres Erhalters lebenden Angehörigen ohne Beruf, auf diese Weise mit einem bestimmten Beruf, dem ihres Erhalters, in Zusammenhang bringen. Die deutsche Berufsstatistik führt dementsprechend die „Angehörigen ohne Hauptberuf" neben den Erwerbsthätigen in besonderer Rubrik bei den einzelnen Berufsarten auf, wobei 1895 im Unterschiede von der 1882 die gegen Entgelt zu Kost und Pflege in den Haushalt aufgenommenen fremden Kinder, auch wenn sie noch nicht 14 Jahre alt sind, nicht mehr zu diesen Angehörigen gerechnet wurden. — Bei denjenigen von einem Erhalter in ihrer Existenz abhängigen Personen, welche nicht in dessen Haushalt leben, hat die deutsche Berufsstatistik darauf verzichtet, nach dem Erhalter zu fragen, wie man dies beispielsweise in Ungarn 1891 angeblich mit befriedigendem Erfolg gethan hat, vielmehr sind diese Personen, Pflegekinder, Schüler, Studierende und dergleichen, — und zwar für 1895 im Unterschiede von 1882 auch so weit sie noch nicht 14 Jahre alt waren — mit den Zöglingen in Erziehungsanstalten, Waisenhäusern rc. in eine besondere Klasse (Berufsart im uneigentlichen Sinne) zusammengefaßt. Unter diesen Personen nehmen ein besonderes Interesse in Anspruch die in Berufsvorbereitung befindlichen, die in der Regel nicht von eigenem Erwerb oder sonstigem Einkommen, aber auch sehr vielfach nicht in der Haushaltung ihres Erhalters leben, und unter ihnen wieder namentlich diejenigen, welche sich — im Unterschiede z. B. von den Schülern der höheren Schulen — bereits in der Ausbildung für einen bestimmten Berufszweig befinden, ohne denselben bereits gewinnbringend oder im strengen Sinne überhaupt auszuüben, z. B. Studierende an Hochschulen, Schüler von Fachschulen u. dergl. Unsere Berufsstatistik verzichtet auch darauf, die bereits in der Vorbereitung für einen bestimmten Berufszweig befindlichen, aber ihn noch nicht ausübenden Personen dem betreffenden Berufszweige zuzuweisen, was, soweit durchführbar, die Frage des für die verschiedenen Berufe in Aussicht stehenden Nachwuchses beantworten könnte. Bei den Volkszählungen in England, Schottland und Irland hat man früher die Studenten zum Teil den Fächern, denen sie sich widmeten, zugewiesen. Bei dem Census von 1891 sind sie dagegen in England und Schottland in der Gruppe 3 der Professional Class (4. Teachers and students) zusammengefaßt. In Irland ist auch 1891 noch in alter Weise unterschieden, dabei aber ein nicht zu erklärender, ganz auffallend großer Zuwachs an nicht dem Fache nach unterschiedenen Studenten verzeichnet worden. Auch in der Schweiz scheint man 1888 einen Teil der Studenten, aber ohne sie als solche zu kennzeichnen, den Berufsthätigen der Fächer, die sie

studierten, eingeordnet zu haben. In Oesterreich, Ungarn, Frankreich und den Vereinigten Staaten werden sie, wie in Deutschland, als berufslos behandelt. — Dagegen rechnet die deutsche Berufsstatistik, in Uebereinstimmung mit den meisten ausländischen, die in gewerblichen, kaufmännischen und dergleichen Betrieben thätigen Lehrlinge durchweg zu den Erwerbsthätigen des Berufszweiges, den sie erlernen, ohne Rücksicht darauf, ob sie sich durch ihre Berufsthätigkeit den Lebensunterhalt verdienen oder nicht, was man z. B. bei der schweizerischen Volkszählung von 1888 auseinander zu halten versucht hat. — Auch die zahlreiche Klasse der vom Vermögen, Renten, Pensionen Lebenden rechnet die deutsche Berufsstatistik — in Uebereinstimmung mit der österreichischen, schweizerischen, nordamerikanischen und in gewissem Sinne auch mit der englisch-schottisch-irländischen, aber abweichend von der ungarischen und französischen — zu den Berufslosen, gliedert sie jedoch als besondere uneigentliche Berufsart in die Berufseinteilung ein. Sie hat 1895 ganz darauf verzichtet, Personen dieser Kategorie mit ihrem früheren Beruf in Verbindung zu bringen, während 1882 mit Rücksicht auf schwebende Gesetzgebungsfragen der frühere Beruf der Invaliden besonders erfragt und ziffernmäßig nachgewiesen worden war. In England 2c. werden die Retired from Army, Navy, Church, Medicine ihren früheren Berufen zugezählt. — Auch die Anstaltsinsassen, sofern sie als dauernd oder doch für längere Zeit ihrem Beruf entzogen sind, werden in Deutschland und ähnlich in andern Ländern nicht nach ihrem früher ausgeübten Beruf, sondern als Berufslose behandelt. — Vielfach werden endlich auch die Dienstboten für häusliche Dienste, wenigstens soweit sie im Hause der Herrschaft leben, nicht als erwerbsthätig angesehen, weil sie durch ihre Thätigkeit zur volkswirtschaftlichen Gütererzeugung unmittelbar nicht beitragen, vielmehr ähnlich wie die Angehörigen ohne Beruf dem Dienstgeber oder seinem Berufszweig als Erhaltene gegenüberstehen. Praktisch hat es jedenfalls Interesse, zu wissen, wie sich die Dienstbotenhaltung in den verschiedenen Berufszweigen stellt. Die deutsche Berufsstatistik führt die im Hause der Herrschaft lebenden Dienstboten für häusliche Dienste gleich den berufslosen Angehörigen bei den einzelnen Berufsarten in besonderer Rubrik auf, läßt aber die Möglichkeit, sie als besondere Berufsabteilung (G) zusammenzufassen, wie dies in der obigen Tabelle geschehen ist. Dabei ist zu bemerken, daß in Deutschland, Oesterreich und Ungarn die Dienstboten, wenn sie im Betriebe des Haushaltungsvorstands mitarbeiten, nicht bei den Dienstboten aufgeführt werden, sondern als Arbeiter (Erwerbsthätige) der Berufsart des Haushaltungsvorstandes; daß diese Trennung in häusliches (persönliches) und gewerbliches Dienstpersonal nicht zweifelsohne durchzuführen ist, liegt auf der Hand. Dasselbe gilt von den Angehörigen. In den Vereinigten Staaten besteht die Praxis, daß dort namentlich die weiblichen Angehörigen nur dann als Erwerbsthätige im Beruf des Haushaltungsvorstands gezählt werden sollen, wenn sie für die im Betriebe geleisteten Dienste einen ausbedungenen Lohn erhalten. Die österreichische, ungarische, schweizerische und französische Berufsstatistik behandelt, wie die deutsche, die Dienstboten für häusliche Dienste, nicht als „erwerbsthätig“. In England, Schottland und Irland sowie in den Vereinigten Staaten ist das Gegenteil der Fall.

Was die Zahlen der Berufslosen angeht, so rechnet die deutsche amtliche Berufsstatistik zu den Personen ohne Hauptberuf erstens folgende unterschiedene Personenklassen in der dabei nach der Zählung von 1895 angegebenen Personenzahl: 1. die von eigenem Vermögen, von Renten und Pensionen Lebenden: 1 288 484; 2. die von Unterstützung Lebenden: 173 853; 3. die nicht in ihrer Familie lebenden Studierenden, Seminaristen und Schüler, die Zöglinge in Anstalten für Bildung, Erziehung und Unterricht, in Kadettenhäusern, Waisenanstalten 2c.: 414 587; 4. die Insassen von Invaliden-, Versorgungs- und Wohlthätigkeitsanstalten: 54 251; 5. die Insassen von Armenhäusern: 36 062; 6. die Insassen der Siechen- und öffentlichen Irrenanstalten: 81 737; die Insassen von Straf- und

Besserungsanstalten: 61245. Unter 3. sind 1895 auch die von ihrem rechtlich verpflichteten Erhalter in fremde Einzelhaushaltungen untergebrachten Personen unter wie über 14 Jahr gezählt worden. Diesen 7 Kategorien fügt die amtliche Statistik als 8te noch die Personen ohne Berufsangabe hinzu und bildet aus diesen (uneigentlichen) Berufsarten 1—8 die (uneigentliche) Berufsabteilung F. In unserer Zahlenübersicht die Personen ohne Berufsangabe (32 589) von den als berufslos Nachgewiesenen zu trennen, erschien für den gewollten Zweck nicht nötig. — Zu diesen Berufslosen kommen zweitens hinzu die 27 517 285 Angehörigen ohne Hauptberuf, so daß sich im Ganzen 29 660 093 Berufslose (einschließlich der Rentner ꝛc., F. 1) gegenüber 22 110 191 Berufs- oder Erwerbsthätigen (einschließlich der Dienstboten) ergeben, bei einer Gesamtbevölkerung von 51 770 289. Von der Gesamtbevölkerung im Deutschen Reich machten also (1895) aus:

die Erwerbsthätigen 42,71 %, die Berufslosen 57,29 %.

In der ausländischen „Berufsstatistik“, auf welche diese Bezeichnung oft nicht recht zutrifft, finden sich keineswegs ohne weiteres mit den vorstehenden vergleichbare Zahlen. Unter ausdrücklichem Hinweis hierauf seien nach den jüngsten Zählungen (für Frankreich nach der von 1891) folgende Zahlen, bei denen immer die Rentner ꝛc. als berufslos, die Dienstboten als berufsthätig gerechnet sind, mitgeteilt. („Berufsthätig“ = unserem „erwerbsthätig“).

Oesterreich (1890), Gesamtbevölkerung: 23 895 413; davon
berufsthätig 55,09 %, berufslos 44,91 %.

Ungarn (1891), Gesamtbevölkerung: 17 349 398; davon
berufsthätig 43,30 %, berufslos 56,70 %.

Schweiz (1888), Gesamtbevölkerung: 2 917 754; davon
berufsthätig 44,75 %, berufslos 55,25 %.

Frankreich (1891), Gesamtbevölkerung: 38 833 385; davon
berufsthätig 42,82 %, berufslos 57,18 %.

England und Wales (1891), Gesamtbevölkerung: 29 002 525; davon
berufsthätig 44,48 %, berufslos 55,52 %.

Schottland (1891), Gesamtbevölkerung: 4 025 647; davon
berufsthätig 44,14 %, berufslos 55,86 %.

Irland (1891), Gesamtbevölkerung: 4 704 750; davon
berufsthätig 45,61 %, berufslos 54,39 %.

Vereinigtes Königreich (1891), Gesamtbevölkerung: 37 722 922; davon
berufsthätig 44,57 %, berufslos 55,43 %.

Vereinigte Staaten v. A. (1890), Gesamtbevölkerung: 62 622 250; davon
berufsthätig 36,31 %, berufslos 63,69 %.

Die Gegensätze bilden hier Oesterreich und die Vereinigten Staaten, in denen auch die größten Verschiedenheiten in Bezug auf die Grundsätze, nach denen die Personen, namentlich die weiblichen Angehörigen, als berufsthätig oder nicht zu zählen waren, zu finden sind.

Unter den Berufslosen machen die Angehörigen ohne Hauptberuf überall bei weitem den größten Teil aus, und zwar ergeben sich nach den letzten Zählungen folgende Zahlen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung:

in Deutschland	53,15 %,	in der Schweiz	52,43 %,
in Oesterreich	41,30 %,	in Frankreich	51,25 %.
in Ungarn	55,50 %,		

Für England, Schottland, Irland und die Vereinigten Staaten fehlen die entsprechenden Zahlen ganz.

In nachstehendem sind noch die Zahlen der Rentner, Pensionäre ꝛc. und ihrer Angehörigen besonders betrachtet. — Im Deutschen Reich sind 1895 gezählt worden als von Vermögen, Renten, Pensionen lebend 1 288 484 Personen mit 933480 Angehörigen ohne Beruf; in Oesterreich (1890) als Rentner und Hausbesitzer, Pensionisten, Aus-

gedingleute und Pfründner 518 603 Personen mit 265 263 Angehörigen ohne Beruf; in Ungarn (1891) als von Renten lebend 129 362 mit 92 987 ihnen zu Lasten lebenden in der Haushaltung beschäftigten Weibern und Beschäftigungslosen unter und über 14 Jahren; in der Schweiz (1888) 22 398 Rentner ohne Beruf mit 14 699 den Haushalt besorgenden sowie erwerbslosen Familiengliedern; in Frankreich (1891) 956 729 Personnes vivant exclusivement de leurs revenus mit 781 115 Familienangehörigen; in England 791 787 und in Schottland (1891) 102 989 als Retired from Business (ohne army, navy, church, medicine), Pensioner und Living on own means gezählte Personen. Für Irland und die Vereinigten Staaten lassen sich entsprechende Zahlen nicht aussondern; die Zahl der Angehörigen der Rentner ꝛc. auch in England und Schottland nicht. Von der Gesammtbevölkerung machte bei den letzten Zählungen diese Personenklasse (ohne die Angehörigen) aus in

Deutschland	2,48 %,	Frankreich	2,51 %,
Oesterreich	2,17 %,	England	2,73 %,
Ungarn	0,75 %,	Schottland	2,56 %.
der Schweiz	0,77 %,		

Auch hier ist die Vergleichbarkeit der Zahlen an sich ausgeschlossen. Vor allen hat die Schweiz nach besonderem Maßstabe gemessen.

4. **Berufseinteilung, Klassifikation.** Von großer Bedeutung für die Verwendbarkeit der Berufszählungsergebnisse ist die bei ihrer Bearbeitung und Darstellung zu Grunde gelegte **Berufseinteilung** (Berufsschema, Klassifikation), d. h. erstens die Bestimmung der Berufsarten als der untersten Einheiten, in welche die in den Zählungslisten von den Befragten gebrauchten **Berufsbezeichnungen**, welche mehrere Tausende betragen, zum Zwecke einer noch übersehbaren und brauchbaren Darstellung zusammengefaßt werden müssen, und zweitens die Zusammenstellung dieser Berufsarten zu größeren Gruppen und Abteilungen. In obiger Tabelle sind die 207 Berufsarten der amtlichen deutschen Statistik — die einzeln aufzuführen der hier zur Verfügung stehende Raum natürlich nicht ausreichte — anders zu Gruppen zusammengefaßt wie dort, weil die 95er amtliche Statistik durch die 1882 beliebte Einteilung gebunden war, also eine noch übersichtlichere wohl möglich schien.

Ein in Band 102 der Statistik des Deutschen Reichs gegebenes systematisches und alphabetisches Verzeichniß der in den Antworten gebrauchten Berufsbezeichnungen weist die Verteilung derselben auf die 207 Berufsarten nach. Diese sind in der **amtlichen** Statistik zunächst in 25 Gruppen zusammengefaßt und diese wieder in 6 große „Berufsabteilungen" (A—F).

In nachstehendem sind **die 6 Berufsabteilungen der amtlichen Statistik unter Beifügung der Zahlen von 1895** mit ihrer genauen offiziellen Bezeichnung aufgeführt. Es wird dadurch ermöglicht, die amtliche berufsstatistische Verrechnung der Gesamtbevölkerung mit der in unserer Uebersicht angewendeten zu vergleichen.

Berufsabteilungen.	Erwerbsthätige.	Angehörige.	Dienstboten.
A. Landwirtschaft, Gärtnerei und Tierzucht, Forstwirtschaft und Fischerei	8 292 692	9 833 918	374 697
B. Bergbau und Hüttenwesen, Industrie und Bauwesen	8 281 220	11 651 887	320 134
C. Handel und Verkehr	2 338 511	3 344 358	283 977
D. Häusliche Dienste (einschließlich persönlicher Bedienung) auch Lohnarbeit wechselnder Art	432 491	453 046	1 270
E. Militär-, Hof-, bürgerlicher u. kirchlicher Dienst, auch sogenannte freie Berufsarten	1 425 961	1 217 931	191 122
F. Ohne Beruf und Berufsangabe . . .	2 142 808	1 016 145	168 116
Summen . .	22 913 683	27 517 285	1 339 316

Gesamtbevölkerung: 51 770 284.

Es liegt auf der Hand, daß es für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Berufszählungen in den verschiedenen Ländern Vorbedingung wäre, daß die Berufseinteilung international gleichförmig gestaltet würde. Indeß sind die dahin gehenden Bestrebungen bisher ohne jeden Erfolg geblieben. Trotz internationaler statistischer Kongresse und Institute, die auch in dieser Hinsicht recht wenig Brauchbares zu Tage gefördert haben, hat kein Staat sich um die Vergleichbarkeit mit fremden Statistiken bemüht, obgleich auf dem Gebiete der Bevölkerungsstatistik sich noch am leichtesten internationale Uebereinkommen realisieren lassen würden. Ein jeder Staat ist aber vor allem bemüht, sich die Vergleichbarkeit mit seinen eigenen früheren Erhebungen bei neuen dieser Art zu bewahren. Es herrscht daher die größte Verschiedenheit, weit über das durch die nationalen Eigentümlichkeiten bedingte Maß hinaus. Wir teilen nachstehend für einige wichtige nichtdeutsche Staaten unter Beibehaltung der offiziellen Bezeichnungen und unter Beifügung der Zahlen nach den jüngsten Zählungen (bei Frankreich nach der von 1891, da die Zahlen von 1896 noch nicht bekannt sind) die Verteilung der Bevölkerung auf die berufsstatistischen Hauptabteilungen mit. Ein Vergleich der Zahlen mit denen der deutschen Berufseinteilung oder überhaupt der Zahlen der verschiedenen Staaten unter einander ist so gut wie ausgeschlossen, auch sind die Kategorien und Zahlen mit denen auf S. 237 natürlich nicht durchweg vergleichbar.

Oesterreich 1890.

	Berufsthätige	Angehörige	Dienende
A. Land- und Forstwirtschaft und deren Nebennutzungen	8 469 223	4 846 240	35 916
B. Industrie	2 880 897	3 134 356	140 257
C. Handel und Verkehr	845 073	1 142 142	128 098
D. Oeffentliche und Militärdienst, freie Berufe und Berufslose	1 374 094	747 111	152 006
Summen	13 569 287	9 869 849	456 277

Gesamtbevölkerung: 23 895 413.

Ungarn 1891 (inkl. Fiume und Kroatien-Slavonien).

	Erwerbsthätige	Erhaltene
1. Intellektueller Erwerb	128 663	291 476
2. Beim intell. Erwerb angestellte Diener	36 426	70 506
3. Urproduktion	4 474 653	6 430 791
4. Bergbau, Industrie, Verkehr	1 210 473	1 749 716
5. Von Renten Lebende	129 362	114 334
6. Taglöhner	1 242 284	1 196 155
7. Militär, Landwehr, Gensdarmerie	114 393	17 205
8. Sonstige Berufe	44 331	52 261
9. Unbekannten Berufs	9 329	81 918
10. Zu Lasten des Staats und der Gesellschaft Erhaltene	—	69 515
Summen	7 389 914	10 073 877

Gesamtbevölkerung 17 463 791.

Die Schweiz 1888.

	Berufsangehörige unmittelbare	Berufsangehörige mittelbare
A. Gewinnung der Naturerzeugnisse	491 743	642 122
B. Veredlung der Natur- und Arbeitserzeugnisse	527 792	546 797
C. Handel	92 293	121 214
D. Herstellung von Verkehrswegen, Verkehr	45 689	80 000
E. Allgemeine öffentliche Verwaltung, Rechtspflege, Wissenschaft, Kunst	50 653	76 773
F. Nicht genau bestimmbare Berufsarten	14 869	13 670
Summen	1 225 346	1 480 576

Berufsangehörige	2 705 922
Dazu Rentner ohne Beruf mit ihren Hausgenossen; andere Personen ohne Berufsangabe	211 832
Gesamtbevölkerung	2 917 754.

Frankreich 1891.

	Population professionelle Active	Famille	Domestiques
I. Agriculture	6 535 599	10 216 749	683 540
II. Industrie	4 548 098	4 814 985	169 477
III. Transport	447 187	730 040	22 106
IV. Commerce	1 738 631	1 983 441	239 424
V. Force publique	561 875	141 611	12 138
VI. Administration publique	240 269	426 816	32 526
VII. Professions libérales	527 976	449 500	137 397
VIII. Pers. vivant exclusivement de leurs revenues (patrons, employés, ouvriers)	1 075 811	781 115	312 824
Summen	15 675 446	19 544 257	1 609 432
Population professionelle:		36 829 135	
Dazu: Sans profession (Saltimbauques, Filles publiques, gens sans place etc.); Non classés (Enfants en nourrice; Étudiants, élèves des collèges etc.) Prof. inconnues		1 304 250	
Gesamtbevölkerung		38 133 385.	

Großbritannien und Irland (1890).

	England	Schottland	Irland
I. Professional Class	926 132	111 319	214 243
II. Domestic Class	1 900 328	203 153	255 144
III. Commercial Class	1 399 735	180 952	83 173
IV. Agricultural and Fishing Class	1 336 945	249 124	936 759
V. Industrial Class	7 336 344	1 032 404	656 410
VI. Unoccupied Class: 10 Years and over	9 154 373	2 248 695	2 559 021
VI. Unoccupied Class: Under 10 Years	6 948 668		
Gesamtbevölkerung	29 002 525	4 025 647	4 704 750

Vereinigte Staaten von Amerika 1890.

	Persons 10 Years and over, engaged in gainful occupations:
1. Agriculture, fisheries and mining	9 013 336
2. Professional service	944 333
3. Domestical and personal service	4 360 577
4. Trade and transportation	3 326 122
5. Manufacturing and mechanical industries	5 091 293
Zusammen	22 735 661
Gesamtbevölkerung	62 622 250
Mithin als berufslos gerechnet	39 886 589.

Ist die Vergleichbarkeit dieser allgemeinen Abteilungszahlen ausgeschlossen, so ergiebt sich auch beim näheren Eingehen auf die kleineren und kleinsten Unterabteilungen, daß man streng genommen doch nur in sehr beschränktem Umfange und unter vielen Vorbehalten vergleichbare internationale Zahlen aus dem vorhandenen Material herausrechnen kann. Ohne genaue Kenntnis und Darlegung der Erhebungs- und Verarbeitungsgrundsätze, die in der Berufsstatistik der verschiedenen Staaten angewandt werden, kann man selbst bei scheinbar zweifellosen Ziffern leicht zu ganz falschen Annahmen gelangen. Besonders gilt das für den Vergleich der deutschen Zahlen mit den englischen und amerikanischen.

5. Berufsstellung. Selbständige, Abhängige. Auf die Erhebung der Berufsstellung und ihre übersichtliche Darstellung hat die deutsche Berufsstatistik besonderen Wert gelegt. Es ist ihr gelungen, dadurch von dieser Seite unserer socialen und wirtschaftlichen Entwickelung ein sehr ins Einzelne gehendes, im Ganzen zuverlässiges Bild zu geben. In unserer Tabelle kommt die Berufsstellung in den Rubriken Selbständige und Abhängige zum Ausdruck. Von einer weiteren Unterscheidung mußte hier Abstand genommen werden, weil die Darstellung zu viel Raum beansprucht haben

würde. Dabei ist der Begriff Berufsstellung, wie dies auch der amtlichen deutschen Berufsstatistik im Wesentlichen entspricht, ausschließlich auf die Erwerbsthätigen (Berufsthätigen) bezogen, nicht auch auf die Berufslosen. Die Dienstboten sind, da sie hier als berufsthätig gelten, im Unterschiede von der amtlichen Statistik, gleichfalls nach der eigenen Berufsstellung, d. h. durchweg als Abhängige, eingereiht.

Die amtliche deutsche Statistik rechnet zu den Selbständigen (a-Personen) in den Berufsabteilungen Landwirtschaft, Industrie, Handel und Verkehr ꝛc.: „Selbständige, auch leitende Beamte und sonstige Geschäftsleiter" (die in der eigenen Wohnung für ein fremdes Geschäft — zu Hause für fremde Rechnung — arbeitenden Selbständigen werden unter der Bezeichnung afr von den übrigen getrennt). Bei dem hier zu 13 „Landverkehr" aufgeführten Eisenbahn-, Post- und Telegraphendienst gilt das Direktions- und Inspektionspersonal als selbständig im hier gemeinten Sinne. Dem entsprechend oder ähnlich ist auch die Ausscheidung der Selbständigen (a-Personen) bei 17, den, den öffentlichen Dienst, einschließlich Kirchen- und Schuldienst, den ärztlichen Beruf, sowie die berufsmäßige Beschäftigung mit Musik, am Theater und mit Schaustellungen aller Art umfassenden Berufsarten vorgenommen. Bei den gleichfalls zu 17 gehörigen Berufsarten „Privatgelehrte, Schriftsteller, Journalisten" und „Stenographen, Privatsekretäre, Rechner, Schreiber ꝛc." ist eine Unterscheidung nach der Berufsstellung überhaupt nicht gemacht. Ebensowenig in der Berufsabteilung: Häusliche Dienste, auch Lohnarbeit wechselnder Art (Gruppe 16). — Was die Abhängigen betrifft, so unterscheidet die amtliche Statistik zwei Kategorien, b- und c-Personen. Zu den b-Personen werden in den Berufsabteilungen Landwirtschaft, Gewerbe und Handel gerechnet: nicht leitende Beamte, überhaupt das wissenschaftlich, technisch oder kaufmännisch gebildete Verwaltungs- und Aufsichts-, sowie das Rechnungs- und Büreaupersonal; zu den c-Personen: die sonstigen Gehilfen, Lehrlinge, Fabrik-, Lohn- und Tagearbeiter, einschließlich der im Gewerbe thätigen Familienangehörigen und Dienenden, die nicht als Angehörige ohne Hauptberuf oder Dienstboten für häusliche Dienste gezählt sind. Diese beiden Kategorien der Abhängigen sind dann noch weiter in Unterabteilungen, je nach den Verhältnissen der Berufszweige, zu denen die Personen gehören, zerlegt. Die besonders wichtigen Unterabteilungen der c-Personen seien hier kurz mitgeteilt.

In der Berufsart A 1 „Landwirtschaft" (Berufsgruppe 1 unserer Tabelle) werden unterschieden:

c 1. Familienangehörige, die in der Wirtschaft des Haushaltungsvorstands (im Hauptberuf) thätig sind;

c 2. Landwirtschaftliche Knechte und Mägde;

c 3. Landwirtschaftliche Tagelöhner und sonstige Arbeiter mit eigenem oder gepachtetem Lande, d. h. ausschließlich des Deputat- und Halbpachtlandes;

c 4. Desgleichen ohne eigenes oder gepachtetes Land.

In den Berufsarten A 2—6 und B 1—160 (Berufsgruppen 2—11 unserer Tabelle):

c 1. Familienangehörige, die im Betriebe des Haushaltungsvorstands thätig, aber nicht eigentliche Gewerbsgehilfen sind;

c 1 fr. Desgleichen bei afr-Personen d. i. Hausindustriellen;

c 2. Gesellen, Lehrlinge und sonstige Arbeiter für Dienstleistungen, zu welchen in der Regel eine Vorbildung erforderlich ist;

c 2 fr. Desgleichen bei afr-Personen;

c 3. Andere Hilfspersonen für Dienstleistungen, zu welchen in der Regel eine Vorbildung nicht erforderlich ist.

In den Berufsarten C 1—10, 13—21 (vergl. Berufsgruppe 12—14 und 16 unserer Tabelle):

c 1. Familienangehörige, die im Betriebe ihres Haushaltungsvorstands thätig, aber nicht eigentliche Handlungsgehilfen sind;

c 2. Handlungsgehilfen und Commis in Ladengeschäften, Verkäufer, Ladendiener, Ladenmädchen, auch Lehrlinge;

c 3. Andere Hilfspersonen (Packer, Hausdiener, Geschäftskutscher, Fuhrleute ꝛc.).

In der Berufsart C 22, Gast- und Schankwirtschaft (Berufsgruppe 15 unserer Tabelle):

c 1. Familienangehörige, die im Betriebe ihres Haushaltungsvorstands thätig, aber nicht eigentliche Gewerbsgehilfen sind;

c 2. Oberkellner, Kellner, Kellnerinnen, auch Lehrlinge;

c 3. Andere Hilfspersonen (Hausdiener, Hausknechte, Kutscher ꝛc.).

In der Berufsabteilung E, Oeffentlicher Dienst und freie Berufsarten (hier Gruppe 17), hat man von Unterabteilungen der b- und c-Personen abgesehen, ebenso im Post- und Telegraphendienst. Die Grenze zwischen den b- und den c-Personen ist hier entsprechend dem Beamtenschematismus oder sonst den Verhältnissen gemäß gezogen.

Was die fremden Berufsstatistiken betrifft, so sei hier folgendes angeführt. In den Vereinigten Staaten von Amerika, deren Census work eine hervorragende Stellung einnimmt, hat der Spezialbericht über die Ergebnisse des elften Census (1890) bezüglich der Occupations of the Population die Berufsstellung neben den Erwerbszweigen nicht nachge-

wiesen. Von letzteren bezeichnen zwar manche zugleich die Berufsstellung, z. B. Cotton mill operatives, doch ist daraus eine zahlenmäßige Uebersicht über das Verhältnis von Selbständigen und Abhängigen nicht zu gewinnen. Die bereits früher genannten europäischen Staaten haben bei den letzten Volkszählungen, einzelne auch schon früher, nach der Berufsstellung gefragt, allerdings in sehr verschiedenem Umfange und nach verschiedener Methode. Internationale Vergleiche sind in dieser Frage besonders schwierig. In Oesterreich sind 1890 unterschieden worden: Selbständige, Angestellte, Arbeiter und Taglöhner. Diese Rubriken sind gleichmäßig bei allen Berufszweigen angewendet worden. Als „Taglöhner" im Unterschiede von „Arbeiter" sind die Personen gezählt worden, die in den Antworten ausdrücklich so bezeichnet waren, und man hat angenommen, daß das vornehmlich die nicht „qualifizierten" und nicht in einem dauernden Arbeitsverhältnis stehenden, ferner die nicht zu den Angehörigen oder den Dienstboten des Arbeitgebers gehörenden Arbeiter gewesen sind. Leitende Beamte sind in Ackerbau, Industrie und Handel, abweichend von der deutschen Statistik, nicht zu den Selbständigen gerechnet worden. Auch das gesamte Personal des Staats-, Gemeinde-, Schul- und Kirchendienstes zählt nicht zu den Selbständigen. — Die ungarische Statistik hat bei der Volkszählung von 1891 eine sehr ins Einzelne gehende Gliederung nach der Berufsstellung — dem Arbeitsverhältnis — zur Anwendung gebracht. So hat man in der Urproduktion unterschieden: Grundbesitzer, Pächter, Beamte, Ingenieure, Maschinisten, Diener, Taglöhner (auch Kleinhäusler) und aushelfende Familienglieder; bei der Industrie und dem Verkehr: Selbständige, Beamte oder Geschäftsleiter, Ingenieure, Chemiker, Maschinisten, aushelfende Familienglieder, Gehilfen, Lehrlinge, Arbeiter unter und über 16 Jahren, Taglöhner und Diener. — In der Schweiz (1888) hat man nach der Berufsstellung in erweiterter Auffassung dieses Begriffs die ganze sogenannte „berufsangehörige" Bevölkerung in die unmittelbaren und die mittelbaren Berufsangehörigen eingeteilt. Erstere dann wieder in die „im eigenen Geschäft", die „im Geschäft von Familienangehörigen", die „in fremdem Geschäft" und die „in unbestimmtem Verhältnis" Thätigen geschieden; letztere in die „den Haushalt besorgenden Dienstboten" und die desgleichen „Familienglieder", sowie die „mit dem Ernährer zusammenwohnenden erwerbslosen Familienglieder" (Erwachsene und Kinder). Diese Einteilung ist allen Berufszweigen aufgezwängt; die öffentlichen Beamten z. B. sind als im fremden Geschäft Thätige behandelt. — Die französische Berufsstatistik teilt (1891) die Population professionelle active nach der Berufsstellung, „par Condition", ein in Patrons, Employés et Commis und Ouvriers, stellt auch ab und zu Patrons und Salariés gegenüber. — In England und Schottland hat man beim Census 1891 zum erstenmale die Rubriken Employers, Employed, Working on own account und Others or no Statement in den Tabellen angewendet.

Was die Zahlen der Selbständigen und Abhängigen im Einzelnen anbelangt, so ergeben sich für das Deutsche Reich nach unserer Tabelle folgende Verhältniszahlen. Von 100 Erwerbsthätigen sind

in der Berufsgruppe	Selbständige	Abhängige (ohne die Dienstboten)
1. Landwirtschaft	31,35	68,65
2. Gärtnerei	22,93	77,07
3. Nichtlandw. Tierzucht	64,38	35,62
4. Forstwirtschaft	4,03	95,97
5. Fischerei	62,40	37,60
Gruppe 1—5 zusammen	30,98	69,02
6. Bergbau	0,50	99,50
7. Hüttenwesen	0,49	99,51
8. Industrie	29,51	70,49
9. Bauwesen	14,92	85,08
10. Druckerei 2c.	11,12	88,88
11. Künstlerische Berufe (ohne Musik und Theater)	36,46	63,54
Gruppe 6—11 zusammen	24,90	75,10

in der Berufsgruppe	Selbständige	Abhängige (ohne die Dienstboten)
12. Handel und Versicherung	47,59	52,41
13. Landverkehr	9,64	90,36
14. Wasserverkehr	23,63	76,37
Gruppe 12—14 zusammen	35,90	64,10
15. Gast- und Schankwirtschaft	35,67	64,33
16. Persönliche Dienste und Lohnarbeit wechselnder Art	3,30	96,70
Gruppe 1—16 zusammen	28,30	71,70
17. Oeffentlicher Dienst und freie Berufe . . .	32,26	67,74

Im Anschluß hieran mögen noch einzelne Zahlen aus andern Ländern Platz finden. In Oesterreich sind nach der Zählung von 1890 angenommen worden unter 13 569 270 Berufsthätigen (ohne Dienstboten): Selbständige 3 842 640, Angestellte 539 177, Arbeiter 8 084 814, Taglöhner 1 102 656. In Ungarn wurden 1891 angenommen: in der Land- und Forstwirtschaft 1 901 264 Selbständige, darunter 10 142 Pächter, und 2 670 593 Abhängige, darunter 1 691 236 aushelfende Familienmitglieder; in der sogenannten eigentlichen Industrie (d. h. ausschließlich der persönlichen Zwecken dienenden und der sog. Genußindustrie, Wanderindustrie und Haus- und Volksindustrie) 309 834 Selbständige und 409 169 Abhängige, darunter 10 276 aushelfende Familienmitglieder. Die häuslichen Dienstboten sind in beiden Fällen nicht mit berücksichtigt. In der Schweiz waren 1888 von sämtlichen 1 225 346 unmittelbaren Berufsangehörigen, zu denen die Dienstboten nicht gehörten, thätig im eigenen Geschäft: 398 050, im Geschäft von Familienangehörigen: 168 544, in fremdem Geschäft: 562 907 und in unbestimmbarem Verhältnis: 95 845. In Frankreich haben 1891 sich für die Population professionelle active, also ohne die Dienstboten, aber einschließlich der Rentner, folgende Zahlen ergeben:

	Patrons	Salariés
Agriculture	3 570 016	2 965 583
Industrie	1 021 659	3 526 439
Transports	62 501	384 686
Commerce	879 969	858 662
Force publique	558 186	3 689
Administration publique	202 205	38 064
Professions libérales	420 133	107 843
Personnes viv. excl. de leurs revenus	956 729	119 082
	7 671 398	8 004 048

Besonderheiten in der Zählweise springen hier von selbst in die Augen. Die Salariés der Rentner bestehen größtenteils aus Concierges u. dgl. Aus den Ergebnissen der oben erwähnten erstmaligen Erhebungen über die Berufsstellung in England und Schottland 1891 können Zahlen nicht mitgeteilt werden, ohne auf Einzelheiten mehr, als hier möglich ist, einzugehen.

In den aus fremden Staaten mitgeteilten Zahlen über die Berufsstellung sind die Dienstboten für häusliche Dienste überall außer Ansatz gelassen. Es sind gezählt worden häusliche Dienstboten

im Deutschen Reiche (1895)	1 339 316	= 2,59	Prozent der Bevölkerung,
in Oesterreich (1890) . .	456 277	= 1,91	" " "
in Ungarn (1891) . . .	376 270	= 2,17	" " "
in der Schweiz (1888) .	80 304	= 2,75	" " "
in Frankreich (1891) . .	1 609 432	= 4,14	" " "
in England (1891) . . .	1 444 694	= 4,98	" " "
in Schottland (1891) . .	168 506	= 4,19	" " "
in Irland (1891) . . .	211 095	= 4,21	" " "

6. Ergebnisse von 1895 und 1882. Bei der Bedeutung, die den Ergebnissen der 1895er Berufszählung durch ihre Vergleichbarkeit mit den 1882er Zahlen erwächst, scheint es am Platze, folgende Zahlen beider Zählungen gegenüberzustellen.

I. Die Erwerbsthätigen.

Berufsgruppen	Erwerbsthätige (mit Hauptberuf) 1895	1882	1895 mehr (+) oder weniger (—) der der	% Zunahme (+) Abnahme (—)
1. Landwirtschaft	8 045 441	8 063 966	— 18 525	— 0,23
2. Kunst- und Handelsgärtnerei	108 462	55 168	+ 53 294	+ 96,60
3. Tierzucht, nicht landwirt.	2 142	1 384	+ 758	+ 54,77
4. Forstwirtschaft	111 926	91 630	+ 20 296	+ 22,15
5. Fischerei	24 721	24 348	+ 373	+ 1,53
6. Bergbau	418 390	319 562	+ 98 828	+ 30,93
7. Hüttenwesen	149 363	121 895	+ 27 468	+ 22,53
8. Industrie				
a. Steine und Erden	501 334	331 569	+ 169 765	+ 51,20
b. Metall	862 035	528 714	+ 333 321	+ 63,04
c. Maschinen ꝛc.	885 223	285 192	+ 100 031	+ 35,07
d. Chemische Industrie	102 923	57 530	+ 45 393	+ 78,90
e. Leuchtstoffe, Seifen ꝛc.	42 997	30 867	+ 12 130	+ 39,30
f. Textilindustrie	945 191	850 859	+ 94 332	+ 11,09
g. Papier	135 863	90 808	+ 45 055	+ 49,62
h. Leder	168 358	129 231	+ 39 127	+ 30,28
i. Holz- und Schnitzstoffe	647 019	521 660	+ 125 359	+ 24,03
k. Nahrungs- und Genußmittel	878 163	663 226	+ 214 937	+ 32,41
l. Bekleidung und Reinigung	1 513 124	1 334 007	+ 179 117	+ 13,43
m. Fabrikation nicht genauer bezeichnet	29 961	91 226	— 61 265	— 67,16
Industrie zusammen	6 212 191	4 914 889	+ 1297 302	+ 26,40
9. Bauwesen	1 353 637	946 583	+ 407 054	+ 43,00
10. Druckerei, Photographie, Schriftgießerei	119 291	69 643	+ 49 648	+ 71,29
11. Künstlerische Berufe ohne Musik und Theater	28 348	23 893	+ 4 455	+ 18,65
12. Handel und Versicherung	1 230 518	853 827	+ 376 691	+ 44,12
13. Landverkehr	513 590	322 716	+ 190 874	+ 59,15
14. Wasserverkehr	73 787	84 301	— 10 514	— 12,47
15. Gast- und Schankwirtschaft	492 663	279 451	+ 213 212	+ 76,30
16. Persönliche Dienste und Lohnarbeit wechselnder Art	460 444	427 605	+ 32 839	+ 7,68
17. Oeffentlicher Dienst u. freie Berufe	1 425 961	1 031 147	+ 394 814	+ 38,29
18. Häusliche Dienstboten	1 339 316	1 324 924	+ 14 392	+ 1,07
Summe	22 110 191	18 956 932	+ 3 153 259	+ 16,63

II. Die Berufslosen.

	1895	1882	% Zunahme (+) Abnahme (—)
Von Vermögen, Renten, Pensionen Lebende	1 288 484	810 458	+ 58,98
Studierende ꝛc., Zöglinge der Bildungsanstalten ꝛc.	414 587	145 356	+ 185,22
Sonstige Berufslose	439 737	398 672	+ 10,30
Angehörige der vorstehenden Berufslosen	1 016 145	756 496	+ 34,32
Angehörige der Erwerbsthätigen	26 501 140	24 154 199	+ 9,72
Summe aller Berufslosen	29 660 093	26 265 181	12,93
Gesamtbevölkerung	51 770 284	45 222 113	+ 14,48
Davon berufsthätig	42,71 %	41,92 %	
berufslos	57,29 %	58,08 %	

Bemerkt sei hierzu, daß die starken Verschiebungen innerhalb der Zahlen der Berufslosen nicht den wirklichen Verhältnissen entsprechen, sondern wesentlich bedingt sind durch die Einfügung zahlreicher Altenteiler u. dgl., die 1882 als Angehörige gezählt waren, in die Kategorie der Rentner ꝛc., sowie vieler in fremden Einzelhaushaltungen gegen Entgelt zu Kost und Pflege untergebrachten Personen, die 1882 als Angehörige des Haushaltungsvorstandes gerechnet waren, in die Kategorie der in F 3 der amtlichen Statistik (als sog. selbständige Berufslose) zusammengefaßten Personen.

7. Nebenberuf. Alter. Familienstand. Arbeitslosigkeit. Zum Schluß sei noch kurz Mitteilung über einige in unserer Zahlenübersicht nicht berührte Ergebnisse der Berufszählung vom 14. Juni 1895 gemacht.

a. Die nebenberufliche Erwerbsthätigkeit ist auf Grund dieser Ergebnisse in der amtlichen Statistik dahin zum ziffermäßigen Ausdruck gebracht worden, daß erstens die Zahl der Personen mit Hauptberuf (einschließlich der sogenannten selbständigen Berufslosen in der Berufsabteilung F, aber ausschließlich der Dienstboten) angegeben wird, welche zugleich einen oder mehrere Nebenberufe in dem oben bereits mitgeteilten Sinne ausüben, und zweitens die Zahl der Fälle, in denen eine Berufsart überhaupt, d. h. sowohl von Personen mit Hauptberuf (wieder einschließlich der sogenannten selbständigen Berufslosen) wie auch von Angehörigen und Dienstboten als Nebenberuf ausgeübt wird. Natürlich muß die Summe der Nebenberufsfälle größer sein als die Zahl der nebenberuflich thätigen Personen. Im Ganzen haben 3 273 456 Personen einen oder mehrere Nebenberufe angegeben. Nebenberufsfälle sind im Ganzen 4 949 702 gezählt worden. Von den als nebenberuflich thätig angegebenen Personen gehörten mit ihrem Hauptberufe an

1) der Land- und Forstwirtschaft, Gärtnerei, Tierzucht und Fischerei (Gruppe 1—5) 12,66 %;
2) dem Bergbau und Hüttenwesen, der Industrie und Bauwesen ꝛc. (Gruppe 6—11) 18,02 %;
3) dem Handel und Verkehr, den persönlichen Diensten, auch Lohnarbeit wechselnder Art (Gruppe 12—16) . . . . 23,67 %;
4) dem öffentlichen Dienst und den freien Berufsarten (Gruppe 17) . . . . 8,08 %;
5) kommen dazu Berufslose mit nebensächlichem Erwerb . . . . 9,40 %;

Von den Nebenberufsfällen kommen auf die Berufsgruppen:

1) Landwirtschaft ꝛc. . . . 73,00 %
2) Bergbau, Industrie ꝛc. . 12,49 %
3) Handel, Verkehr ꝛc. . . 11,85 %
4) Oeffentlicher Dienst ꝛc. . 1,93 %

Daß durch Zählung die nebenberufliche Thätigkeit der einzelnen Individuen noch schwieriger genau zu erfassen ist, als der Hauptberuf und der alleinige Beruf, wurde schon oben angedeutet. Ziffermäßig läßt sich diese Frage überhaupt nicht vollständig lösen. Die österreichische und ungarische Berufsstatistik hat gleichfalls den Nebenberuf berücksichtigt. Auch für die russische Volkszählung 1897 war die Nebenberufsfrage vorgeschrieben. In den übrigen hier in Betracht gezogenen Staaten wird der Nebenberuf nicht erhoben. Die belgische Statistik zählt allerdings die Personen, die einen oder mehrere Berufe ausüben und sämtliche Fälle, in denen ein Beruf als ausgeübt angegeben ist; sie giebt aber weder ein ziffermäßiges Bild von der hauptberuflichen noch eins von der nebenberuflichen Thätigkeit.

b. Bezüglich des Verhältnisses von Beruf und Lebensalter im Deutschen Reich mögen folgende Zahlen von 1895 Platz finden:

Von 100 Personen jeder Altersklasse waren

	Erwerbsthätige		Berufslose	
	überhaupt	davon Dienstboten	überhaupt	davon Angehörige
unter 14 Jahr	1,28	0,20	98,72	97,18
14—20 „	72,05	8,89	27,95	25,63
20—30 „	70,69	6,09	29,31	27,98
30—40 „	60,31	1,56	39,69	38,10
40—50 „	59,69	0,98	40,31	37,02
50—60 „	58,78	0,93	41,22	33,80
60—70 „	50,20	0,89	49,80	31,26
70 Jahr und darüber	29,86	0,62	70,14	30,59

c. Was den Familienstand anbelangt so waren von 100 Erwerbsthätigen (ohne die Dienstboten) ledig: 47,70 (von den Dienstboten: 96,02); verheiratet: 45,36 (von den Dienstboten: 1,01); verwitwet: 6,94 (von den Dienstboten: 2,97). Von den Berufslosen wiesen die Angehörigen auf 69,60 % Ledige, 28,08 % Verheiratete und 2,32 % Verwitwete, dagegen die sonstigen Berufslosen: 37,67 % Ledige, 22,00 % Verheiratete und 40,33 % Verwitwete.

d. Der 1895 im Deutschen Reich zum ersten Mal gemachte Versuch, mit der Berufszählung eine Zählung der Arbeitslosen zu verbinden, hat folgendes Ergebnis gehabt. Es waren an die männlichen und weiblichen Arbeiter, Dienstboten, Gesellen und sonstigen Arbeitnehmer, auch Hausindustrielle und Heimarbeiter, mit Ausschluß der dauernd völlig Erwerbsunfähigen, die Fragen gerichtet worden: a) ob gegenwärtig in Arbeit (in Stellung)? — b) wenn nein, seit wie viel Tagen außer Arbeit (Stellung)? — c) ob außer Arbeit wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit? — Nach Ausscheidung der offenbar unrichtigen Angaben wurden gezählt im Ganzen 299 352 arbeitslose Arbeitnehmer. Von diesen waren vorübergehend arbeitsunfähig, d. h. krank: 120 348, so daß eigentlich Arbeitslose nur 179 004 zur Berechnung kommen. Nach Annahme der amtlichen Statistik war diese Zahl wahrscheinlich zu hoch, da ersichtlich nur ein Teil der Fälle, in denen irrtümlich Arbeitslosigkeit angegeben war, erkannt und berichtigt worden ist. Von 100 der Abhängigen in Spalte 6 unserer Tabelle (ausschließlich der Abhängigen im öffentlichen Dienst ꝛc., Gruppe 17) würden am Zähltage etwas mehr als 1 Person arbeitslos gewesen sein. Die bei der Volkszählung am 2. Dezember 1895 wiederholte Arbeitslosenzählung ergab 553 640 als arbeitslos bezeichnete Personen (ohne die Kranken). Bei dieser 1895 zum ersten Mal vorgenommenen Zählung der Arbeitslosen konnte man zwar nicht auf durchaus zutreffende Ergebnisse rechnen, aber man hat doch sehr wertvolle Zahlen gewonnen, namentlich durch die Wiederholung der Zählung am 2. Dezember. Die Fragestellung betr. der Arbeitslosigkeit hat sich auch sonst zur Kontrole der anderen Antworten, insbesondere bezüglich der Berufs-Stellung recht nützlich erwiesen.

Außer im Deutschen Reich ist auch in den Vereinigten Staaten mit dem letzten Census (1890) eine Aufnahme verbunden worden: „of persons 10 years of age and over, who were employed at their principal or usual occupation during any portion of the census year ending May 31 1890“. Es war das mithin eine auf etwas ganz Anderes gerichtete Erhebung, als die deutsche, und von einer Vergleichbarkeit der Zahlen-Ergebnisse kann nicht die Rede sein.

III.

Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern.

Eine vergleichende Darstellung der englischen, französischen und deutschen Behördenorganisation geben: L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil I: Die vollziehende Gewalt, 2. Auflage, 3 Abteilungen. 1869. L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl. T. I. 1887. R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869. E. Meier, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. I, 5. Aufl. 1890 S. 1155 ff. Dieselben Länder unter Berücksichtigung der Verwaltungsorganisation der Vereinigten Staaten behandelt Frank, J. Goodnow, Comparative administrative law. 2 Bde. 1893. Einen Ueberblick über die lokale Verwaltungsorganisation in England, Schottland, Irland, den australischen Kolonien, Belgien und Holland, Frankreich, Rußland, Spanien und Deutschland enthalten die Cobden Club essays: Local government and taxation. Edited by J. W. Probyn. 1875. Vergl. darüber meine Besprechung in der kritischen Vierteljahresschrift, Bd. XVIII, S. 78 ff. Die Litteratur über die einzelnen Länder wird bei den betreffenden Abschnitten angegeben werden.

I. Einleitung.

§ 1. Staatsbehörden heißen diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Den Gegensatz zu den Staatsbehörden bilden diejenigen staatlichen Organe, welche ihre Befugnisse als eigenes und selbständiges Recht besitzen (Monarch, Volksvertretung). Zum Begriff der Behörde gehört nicht, daß die Befugnisse den Charakter von Herrschaftsrechten haben [1]): auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Anstalten oder Vermögensrechte übertragen ist, sind zu den Behörden zu rechnen.

Die Befugnisse der Staatsbehörden liegen teils auf dem Gebiete der Justiz, teils auf dem der Verwaltung. Man unterscheidet daher Justiz- und Verwaltungsbehörden. Die Thätigkeit der letzteren erstreckt sich auf die verschiedensten Verwaltungsgebiete: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der inneren Angelegenheiten, des Heerwesens und der Finanzen. Gegenstand der nachfolgenden Darstellung ist die Behördenorganisation für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Die Begrenzung auf diese kann jedoch nicht streng eingehalten werden. Den für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten bestehenden Behörden sind vielfach auch anderweite Verwaltungsgeschäfte, namentlich solche, welche auf den Gebieten der Militär- und Finanzverwaltung liegen, übertragen worden, so daß dieselben nicht bloß den Charakter von Behörden für die innere Verwaltung, sondern den allgemeiner Verwaltungsbehörden besitzen. Außerdem hängt die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung so eng mit der allgemeinen Behördenorganisation zusammen, daß es notwendig erscheint, in der Darstellung auch auf diese einzugehen.

1) Dies behauptet Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 287 ff., weil das Wesen des Staates im Herrschen besteh.. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß, wenn auch das Herrschen ein wesentlicher und notwendiger Beruf des Staates ist, die staatlichen Aufgaben sich mit der Ausübung von Herrschaftsrechten nicht erschöpfen.

Laband, der früher dieselbe Meinung vertrat, hat sie in neuerer Zeit aufgegeben (Staatsrecht des Deutschen Reichs, 3. Aufl. Bd. I. S. 322. Anm. 2).

Die Staatsbehörden sind teils Central-, teils Provinzial- und Lokalbehörden, je nachdem sich ihre Thätigkeit auf den ganzen Staat oder nur auf einen Teil desselben erstreckt. Eine Behördenorganisation, in welcher der Wirkungskreis aller Behörden, auch der obersten, immer nur eine einzelne Provinz umfaßt, bezeichnet man als Provinzialsystem. Dagegen heißt Realsystem diejenige Gliederung, in welcher die Verteilung der Geschäfte unter die höheren Stellen nach der materiellen Verschiedenheit derselben erfolgt.

Neben den Staatsbehörden werden auf dem Gebiete der Verwaltung auch die Kommunalbehörden thätig. Kommunalbehörden sind diejenigen Behörden, deren Bestellung nicht durch staatliche Organe erfolgt, sondern den Kommunalverbänden zusteht. Zu den Kommunalbehörden gehören sowohl die Gemeindebehörden als die Behörden der Kommunalverbände höherer Ordnung.

§ 2. Die Mitglieder der Behörden heißen Beamte. Eine Behörde kann aus einem oder mehreren Beamten bestehen. Im letzteren Falle ist sie entweder kollegialisch oder bureaumäßig organisiert. Eine kollegiale Organisation liegt vor, wenn die Beschlüsse vermittelst einer Abstimmung der Mitglieder, also durch Majorität gefaßt werden. Eine bureaumäßige Organisation ist da vorhanden, wo die Entscheidung lediglich dem Chef zusteht, während die andern Mitglieder nur als dessen Gehilfen fungieren.

In denjenigen Ländern, in welchen eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht[2]), ist der Gegensatz von Verwaltungsbehörden im engeren Sinne, denen die Erledigung der reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen, und von Verwaltungsgerichten, denen die Entscheidung der Verwaltungsstreitsachen zusteht, entwickelt.

Die Verwaltungsbehörden haben das Recht, die von ihnen ausgehenden Anordnungen und Verfügungen nötigenfalls unter Anwendung von Zwang durchzusetzen. Zu diesem Zwecke bedürfen sie eines Exekutivpersonals, dem die Zwangsvollstreckung der Verwaltungsverfügungen obliegt.

II. Die Behördenorganisation Englands.

Von den englischen Werken über englisches öffentliches Recht giebt Blackstone, Commentaries on English law, nur wenige Notizen über die Gestaltung der Verwaltungsämter in Buch I, Kap. 5, 9, 11, 12. Auch die neueren Herausgeber des Werkes sind darüber nicht hinausgekommen. Dasselbe gilt von Homersham Cox, The institutions of the English government, 1863; deutsch von Kühne unter dem Titel: Die Staatseinrichtungen Englands. 1867, Buch III, Kap. 4—9. Die staatlichen Centralverwaltungsbehörden finden eine eingehendere Behandlung bei Todd, On parliamentary government in England, 2 vol., 1867 u. 1869; deutsch von Aßmann unter dem Titel: Ueber die parlamentarische Regierung in England, 2 Bde., 1869 u. 1871, Bd. II, Kap. 2—5 (2. Aufl. des englischen Werkes 1889); ferner bei Anson, The law and custom of the constitution. P. II. 1892. Das in der englischen Lokalverwaltung gebräuchliche Handbuch ist Burn, Justice of the peace and parish officer, 30th edit. by J. B. Maule, 5 vol. 1869. Neuere Schriften über Verwaltungsorganisation sind: H. D. Traill, Central government. 1881. M. D. Chalmers, Local government. 1883. Für die historische Entwicklung der englischen Behördenorganisation im Mittelalter ist namentlich W. Stubbs, The constitutional history of England in its origin and development (3 vol., 1874—78) zu nennen. — Die besten Arbeiten über englische Verwaltungsorganisation rühren von Deutschen her. Die erste deutsche Bearbeitung des Gegenstandes ist: L. Freiherr v. Vinke, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, herausgegeben von B. G. Niebuhr, 1815, ein für seine Zeit ausgezeichnetes Werk, das jetzt allerdings veraltet ist. Alle andern Arbeiten auf diesem Gebiete überragt die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechtes von R. Gneist in den Werken: Englische Verfassungsgeschichte, 1882. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., 2 Bde., 1883 u. 1884 und Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl., 1871. Einzelne Bemerkungen über die englische Verwaltungsorganisation auch bei L. Bucher, Der Parlamentarismus, wie er ist, 2. Aufl., 1881, S. 176 ff. Vergl. außerdem v. Noorden, Zur Litteratur und Geschichte des englischen Selfgovernment in v. Sybel's historischer Zeitschrift, Bd. XIII,

2) Vgl. darüber meine Abhandlung über Grundbegriffe, Wesen und Aufgabe der Verwaltungslehre im vorliegenden Bande dieses Handbuches S. 189 ff.

S. 1 ff. Die Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Armenpflege behandelt K. G. Kries, Die englische Armenpflege, herausgegeben von K. Freiherr v. Richthofen, 1863, S. 48 ff. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwickelung und in seiner heutigen Gestalt. 1886 (Schmoller, F., Bd. V. Heft 4). Bornhak, Die neuere Verwaltungsreform in England, in den preußischen Jahrb. Bd. 63 S. 64 ff. F. Makower, Die englische Kirchengemeinde und die Landgemeindeordnung von 1894 in der deutschen Zeitschrift für Kirchenrecht Bd. IV S. 171 ff. Ueber die kommunale Behördenorganisation in England vergl. auch v. Reitzenstein Bd. III, 1 S. 6 ff.[3]). — Von französischen Arbeiten über englische Verwaltung sind zu nennen: Ch. de Franqueville, Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre, 2. éd., 1864. S. 351 ff.; P. Leroy-Beaulieu, L'administration locale en France et en Angleterre (ohne Jahreszahl; stammt aus dem Anfang der siebziger Jahre); E. Glasson, Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparées aux institutions de la France. Tome I—VI. 1882—83. Die neueste Bearbeitung der Organisation der englischen Lokalverwaltung ist die des Belgiers M. Vauthier, Le gouvernement local de l'Angleterre. 1895. Sie enthält eine schätzenswerte Ergänzung der Gneist'schen Werke, welche die beiden großen Reformgesetze von 1888 und 1894 nicht mehr haben berücksichtigen können. Auf die Schriften von Gneist und Vauthier sei auch hinsichtlich der genaueren Angabe der in Frage kommenden Gesetze, welche in der hier vorliegenden kurzen Darstellung nicht sämtlich angeführt werden konnten, verwiesen.

I. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 3. In der angelsächsischen Periode erschien als Inhaber der staatlichen Gewalt der König, welchem eine beratende Versammlung der angelsächsischen Großen (witenagemote) zur Seite stand. Für die lokale Verwaltung gliederte sich das Reich in Grafschaften (shires) und Hundertschaften (hundreds). Als königliche Beamte innerhalb derselben fungierten der Ealdorman (Earl) und der Shirgerefa. Ersterer war Beamter der Reichsregierung; er besaß, obwohl er sein Amt aus den Händen des Königs erhielt, doch eine verfassungsmäßig feststehende, auch dem Könige gegenüber unabhängige Gewalt. Letzterer dagegen war ursprünglich königlicher Gutsverwalter und befand sich in völliger Abhängigkeit vom Könige. Die Grafschaftsversammlungen (shirgemote) und Hundertschaftsversammlungen (hundredgemote) erledigten namentlich Rechtsstreitigkeiten. Die Hundertschaften zerfielen in Ortschaften oder Zehntschaften (tithings). Diese Gliederung war jedoch durch die großen Gutsbezirke, deren Besitzern Gerichtsbarkeit (saca et soca) zustand, vielfach durchbrochen. Durch die Ansiedlung Besitzloser auf fremdem Lande, sowie durch die Entstehung bewaffneter Gefolgschaften hatten sich bereits alle Ansätze gebildet, welche zur Entwicklung der Grundherrlichkeit und des Lehnswesens führen konnten.

§ 4. Den Lehnsstaat brachte jedoch erst die normännische Eroberung. Das englische Lehnswesen weist aber bemerkenswerte Unterschiede vom kontinentalen auf. Die Besitzungen der königlichen Vasallen lagen in verschiedenen Grafschaften zerstreut, und jeder Unterthan, auch der Aftervasalle und Hintersasse mußte dem Könige unmittelbar den Treueid leisten. Dadurch wurde die Bildung der großen Lehnsherrschaften und die Verbindung der Hoheitsrechte mit dem Lehnsbesitz verhindert. Die Regierung des Landes blieb in den Händen des Königs. Dieser führte ein streng persönliches Regiment. Er wurde in Ausübung seiner Befugnisse unterstützt durch seine Hofbeamten (justitiarius, Seneschall, Kämmerer, Kanzler, Schatzmeister ꝛc.), deren Aemter jedoch in dieser Periode noch nicht zu einer festen Gestaltung gelangten. Nur für die Finanz-, insbesondere für die Domänenverwaltung hatte sich das Schatzamt (exchequer) als stehende Behörde mit bestimmtem Personal und Geschäftsformen ausgebildet. Daneben entwickelte sich aus denjenigen Personen, welche der König zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit als Kommissare in die Grafschaften sandte, ein richterliches Kollegium am Hofe (bancum). Die Hauptbezirke der lokalen

---

3) Die Behandlung der kommunalen Behördenorganisation konnte als Grundlage für die Darstellung des kommunalen Finanzwesens nicht wohl entbehrt werden. Ebenso wenig durfte sie aber in der allgemeinen Abhandlung über Behördenorganisation fehlen. Daher erklärt sich die Behandlung an zwei verschiedenen Stellen des Handbuchs.

Verwaltung bleiben die Grafschaften. Das Amt des Earl verschwindet; seine Würde wird ein bloßer Titel. An die Spitze der Grafschaftsverwaltung tritt nunmehr der normännische vicecomes, für dessen Amt sich die angelsächsische Bezeichnung Shirgerefa (sheriff) erhält. Die Grafschafts- und Hundertschaftsgerichte bleiben bestehen; zum Zweck der Abhaltung der letzteren bereist der Sheriff die einzelnen Hundertschaften seiner Grafschaft (turnus vicecomitis, sheriff's turn). Dem Sheriff steht ferner die Erhebung der Abgaben zu, welche er gewöhnlich in Pacht nimmt. In den Ortschaften besteht meist grundherrliche Gerichtsbarkeit. Aus Burgen mit anschließenden Häusern entstehen die Städte (burghs, cities). Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie die Abgaben in Selbstpacht haben (firma burgi) und ein eigenes Gericht (court-leet) besitzen. Der court-leet fungierte gleichzeitig als Gemeindeversammlung und Gemeindegericht.

§ 5. Durch die magna charta wurde zuerst eine gesetzliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse des Königs geschaffen. Im Anschluß daran entwickelte sich die parlamentarische Verfassung. Es entstand zunächst das magnum consilium der großen Barone, später das house of commons, welches die Vertreter der Kommunalverbände, Grafschaften und Städte, umfaßte. Damit war die rein persönliche Regierung des Königs unmöglich geworden. Es bildete sich der beständige Rat (continual oder permanent council), eine kollegialisch organisierte höchste Behörde für die gesamte Landesverwaltung. Ständige Mitglieder desselben waren der Lordkanzler als Vorstand der königlichen Kanzlei und Großsiegelbewahrer des Reiches mit seinem Gehilfen, dem master of the rolls, die Hauptmitglieder der Reichsgerichte, der Vorstand des Schatzamtes (treasurer oder chancellor of the exchequer), der Privatsiegelbewahrer des Königs (Lord privy seal), die Hauptbeamten des königlichen Hofhaltes und der Erzbischof von Canterbury; an sie schloßen sich andere vom König speziell berufene Personen an. Auch die Reichsgerichte erhielten eine festere Gestaltung; es entwickelten sich die drei koordinierten Gerichtshöfe: King's bench für Strafsachen und Ausübung der Justizhoheit, court of common pleas für Civilprozesse, court of exchequer als Finanzgerichtshof. Aus dem Personal dieser Gerichte wurden die reisenden Richter genommen, welche in den einzelnen Grafschaften unter Zuziehung einer Jury Recht sprachen. Eine ergänzende Jurisdiktion in solchen Fällen, wo das strenge Recht mit der aequitas in Konflikt geriet, übte der Lordkanzler aus. Der Schwerpunkt der lokalen Verwaltung lag auch fernerhin in den Grafschaften. Hier entwickelten sich aber unter dem Einfluß der Polizeigesetzgebung des vierzehnten Jahrhunderts neue Aemter, zunächst das Amt des Coroner, sodann im Jahre 1360 das wichtige Amt der Friedensrichter, welches nunmehr das Hauptamt der Grafschaft wurde. Die Friedensrichter erhielten die Polizeigewalt und übten als Kollegium unter Zuziehung einer Jury die Strafgerichtsbarkeit, konkurrierend mit den reisenden Richtern der Reichsgerichte, aus. Sie wurden aus den größeren Grundbesitzern der Grafschaft genommen; anfangs erfolgte auch die Zuziehung einiger Juristen. Diese Einrichtung kam jedoch schon bald außer Gebrauch. Ebenso verlor sich die ursprünglich den Friedensrichtern gewährte Entschädigung. Die unentgeltliche Ausübung des Amtes wurde schon seit dem vierzehnten Jahrhundert die Regel. Unter den Friedensrichtern stand der Dorfschulze (constable). Gegenüber den circuit-courts der reisenden Richter und den Friedensrichtern verlor die Gerichtsbarkeit des Sheriffs an Bedeutung; es blieb ihm nur Civilgerichtsbarkeit in Streitigkeiten bis zum Werte von 40 Schilling, im Uebrigen wurde er ein bloßer Vollstreckungsbeamter der Reichsgerichte. Auch die grundherrliche Gerichtsbarkeit, sowie die Hundertschafts- und Grafschaftsversammlungen kamen in Verfall, nur für die Parlamentswahlen und die Wahl des Coroner bewahrten letztere noch eine Bedeutung. In den Städten geriet der court-leet ebenfalls in Verfall, die firma burgi ging in die parlamentarische Bewilligung über. Für die Ausübung der Polizei- und Strafgewalt erhielten die Städte in der Regel eine eigene Friedenskommission, die Verwaltung

der übrigen städtischen Angelegenheiten geriet in die Hände eines Stadtrates (town-council).

§ 6. Unter den Tudors blieb der beständige Rat, jetzt in der Regel geheimer Rat (privy council) genannt, der Sitz der obersten Landesverwaltung. In ihm treten neben den früheren Beamten einzelne neue auf, insbesondere des Königs Sekretär (the King's secretary), ursprünglich der Privatsekretär des Königs, welcher an die Stelle des zu einem hohen Staatsbeamten gewordenen Lord privy seal tritt und das königliche Handsiegel führt. Später erscheint er unter dem Titel Staatssekretär (principal secretary of estate) in der Stellung eines Staatsministers. Die Stuarts begannen die Geschäfte statt im geheimen Rat, in dessen kollegialer Organisation und in dessen Geschäftsformen sie ein Hindernis für ihre absolutistischen Pläne fanden, in einem aus Vertrauten des Königs bestehenden Ausschuß, dem Kabinet, zu erledigen. Auf dem Gebiete der Lokalverwaltung ist das bedeutendste Ereignis dieser Periode die unter der Königin Elisabeth zum Abschluß gelangende Organisation des Kirchspiels (parish). Das Kirchspiel hatte im Mittelalter zunächst kirchlichen Zwecken gedient. Allmählich wurde es auch zur Erledigung staatlicher Geschäfte herangezogen. Namentlich legte man ihm seit der Reformation die Last der Armenpflege auf, da die bisherigen Organe derselben, die Klöster, aufgehoben waren. Neben der Kirchensteuer (church-rate) wurde nun noch eine besondere Armensteuer (poor-rate) erhoben, welche zur Grundlage der ganzen Kommunalbesteuerung geworden ist. Die Organe des Kirchspiels waren der Pfarrer (rector oder vicar), zwei Kirchenvorsteher (church-wardens) und die Kirchspielsversammlung (vestry); jetzt kamen noch die beiden Armenaufseher (overseers of the poor) dazu. Die vestry setzte sich aus den steuerzahlenden Einwohnern des Kirchspiels zusammen; doch trat im Laufe der Zeit an die Stelle der Gemeindeversammlung (open vestry) vielfach ein Gemeindeausschuß (select vestry). Dem Kirchspiel wurden später noch andere Lasten, insbesondere die Wegelast aufgelegt und dafür das Amt des Wegeaufsehers (surveyor of the highways) geschaffen. Die vestry hatte die für kirchliche Zwecke bestimmte Kirchensteuer (church rate) zu bewilligen, während die weit bedeutendere Armen- und Wegesteuer von den Armen- und Wegeaufsehern ausgeschrieben wurde. In den Grafschaften nahm das Amt der Friedensrichter stetig an Bedeutung zu. Die Friedensrichter wurden die obere Instanz der Kirchspielsverwaltung, ihnen stand namentlich die Ernennung der Armenaufseher und Wegeaufseher und die Aufsicht über die von diesen ausgeschriebenen Steuern zu. Sie erhielten ferner eine summarische Jurisdiktion in kleineren Straffällen, welche sie ohne Zuziehung einer Jury ausübten, und die Voruntersuchung in allen Straffällen. Die Organisation der Grafschaftsmiliz führte zu der Errichtung des Amtes eines Oberbefehlshabers derselben, des Lord-lieutenant, welches in der Regel mit dem Amte des Vorsitzenden der Friedensrichter (custos rotulorum) verbunden wurde. Die Städte erhielten sich als besondere Bezirke für die Zwecke der Rechtspflege und Polizeiverwaltung; das Armenwesen und der Wegebau war auch hier Sache der Kirchspiele, so daß sich innerhalb der städtischen Bezirke Stadt- und Kirchspielsverfassung durchkreuzten.

§ 7. In der Periode, welche von der Thronbesteigung Wilhelms von Oranien bis zur ersten Reformbill reicht, ging die Leitung der oberen Regierungsgeschäfte vollständig auf das Kabinet über, neben welchem der geheime Rat nur noch eine formale Bedeutung bewahrte. Das Kabinet bildete sich aber aus einem Organ des königlichen Willens thatsächlich zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser um, aus den Führern derjenigen Partei bestehend, die im Unterhause die Mehrheit besitzt (parlamentarische Regierung). Das Amt des Schatzmeisters wurde in eine Kommission aufgelöst. Die Funktionen des Staatssekretärs verteilten sich unter verschiedene Beamte, so daß an Stelle des einen mehrere Staatssekretäre traten. An die Spitze des Kabinets trat der Premierminister, der gewöhnlich das Amt des ersten Lords des Schatzes bekleidet, jedoch auch ein anderes Verwaltungsressort übernehmen kann. Die Lokalverwaltung blieb im Wesentlichen dieselbe; sie

beruhte auf Grafschaften und Kirchspielen. Innerhalb derselben hatte sich diejenige Einrichtung der Verwaltung entwickelt, welche die Engländer als Selfgovernment zu bezeichnen pflegen. Die besitzenden Klassen verwalteten die Grafschafts- und Kirchspielämter als Ehrenämter, die höheren Stände (nobility und gentry) die Grafschafts-, die mittleren Klassen die Kirchspielsämter. Im Parlamente waren ebenfalls ausschließlich die höheren Stände vertreten. Dadurch war eine Harmonie im ganzen Staatsleben hergestellt; die Verfassung hatte einen streng aristokratischen Charakter. Bis gegen Ende des achtzehnten Jahrhunderts war England ein Staat, der im Wesentlichen auf einer Landwirtschaft treibenden Bevölkerung beruhte. Für diese reichte die dürftige Thätigkeit der inneren Verwaltung auf den Gebieten der Sicherheitspolizei, der Armenpflege und des Wegebaus allenfalls aus. Allmählich aber hatte sich eine großartige Industrie entwickelt; eine bedeutende industrielle Bevölkerung war entstanden und mit der fortdauernden Vermehrung der arbeitenden Klassen traten an den Staat eine Reihe wichtiger socialer Aufgaben heran. Diese Aufgaben, überhaupt die Fürsorge für die ärmere, insbesondere die Arbeiterbevölkerung hat die herrschende Aristokratie, so glänzende Resultate sie auf andern Gebieten des Staatslebens aufzuweisen vermochte, stark vernachlässigt. Es trat daher die Forderung nach socialen Reformen auf. Gleichzeitig drangen unter dem Einfluß der französischen Revolution und der Entwicklung der Vereinigten Staaten die Ideen politischer Gleichheit in das englische Staatsleben ein, eine demokratische Strömung machte sich geltend. Alle diese Umstände gaben zu einer Reformbewegung Veranlassung, welche wesentliche Umgestaltungen sowohl auf dem Gebiete der Verfassung als auf dem der Verwaltung zur Folge hatte.

Durch die Reformbill vom Jahre 1832 wurden die Wahlrechte zum Parlament nicht unerheblich erweitert. An dieselbe schloß sich eine sociale Reformgesetzgebung an, welche sich namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Wegewesens, Gesundheitswesens und Schulwesens bewegte. Für diese Zwecke wurden besondere Verbände, sog. Verwaltungsgemeinden geschaffen, zunächst die Armenverbände, später auch Wegeverbände, Sanitätsdistrikte und Schulverbände. Die Herstellung der neuen Einrichtungen erfolgte aber nicht nach einem einheitlichen, von vornherein feststehenden Plane, sondern stets nur mit Rücksicht auf die unmittelbarsten praktischen Bedürfnisse. Jeder Verband hatte seine eigenen Organe. So entstand ein wirres Durcheinander von Bezirken und Kompetenzen. Erst die neuere Gesetzgebung ist bemüht gewesen, etwas mehr Klarheit und Einfachheit in diese Verhältnisse zu bringen.

Die in den einzelnen Bezirken errichteten Aemter und Behörden hatten einen von den bisherigen Organen der englischen Lokalverwaltung wesentlich verschiedenen Charakter. Die frühere Organisation beruhte auf einer Selbstthätigkeit der Ehrenbeamten und war ihrer Gestaltung nach durchaus aristokratisch. Die Grafschaftsämter befanden sich in den Händen der größeren Grundbesitzer. Diese widmeten einen erheblichen Teil ihrer Zeit und Arbeitskraft den öffentlichen Angelegenheiten, waren aber auch geneigt, die socialen Interessen des eigenen Standes bei Erledigung der Geschäfte stark in den Vordergrund zu stellen. Die neueren Einrichtungen sollten in erster Linie den Interessen der arbeitenden Klassen dienen, ihre Hauptbedeutung erlangten sie in dicht bevölkerten Fabrikdistrikten. Es zeigte sich aber sehr bald die Unmöglichkeit, die industriellen Kreise in umfassendem Maße zu öffentlicher Thätigkeit heranzuziehen. Die Leistungen derselben für die neuen Verwaltungsaufgaben bestanden wesentlich in der Zahlung von Steuern. Die Steuerzahler verlangten nun nach einer Repräsentation. Man erblickte daher das Wesen der Selbstverwaltung wesentlich in Wahlbefugnissen und errichtete in den einzelnen Verbänden gewählte Kollegien, sog. Räte (boards). Diese hatten beschließende und steuerbewilligende Funktionen. Die Ausführung der Beschlüsse wurde dagegen in die Hände besoldeter Beamten gelegt. Da letztere einer Kontrole bedurften, die boards aber nicht recht geeignet waren, eine solche

auszuüben, so entwickelte sich ein System kontrolierender Staatsbeamten und oberaufsehender Centralbehörden. Es bildete sich eine staatliche Kommunalaufsicht aus, welche ihren Abschluß in der 1871 erfolgten Errichtung des local government board fand. Auch die Ausbreitung des besoldeten Beamtentums machte immer weitere Fortschritte. In vielen Städten wurden besoldete Friedensrichter angestellt und eine besoldete Polizeimannschaft für das ganze Land geschaffen.

Im Jahre 1835 nahm die Gesetzgebung die Regelung der Städteverfassung in Angriff und setzte an Stelle der bisherigen statutarischen Vorschriften eine einheitliche Städteordnung für das ganze Land. Die Verwaltung der städtischen Angelegenheiten wurde ebenfalls einem gewählten Rate übertragen. Während die Städte ursprünglich nur besondere Bezirke für die Gerichts- und Polizeiverwaltung waren, sind ihnen später auch Funktionen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, der Baupolizei, des Wegewesens und der Schulverwaltung übertragen worden. Im Jahre 1888 erfolgte eine Reorganisation der Grafschaftsverfassung. In den Grafschaften wurden ebenfalls gewählte Kollegien errichtet und diesen der größte Teil der den Friedensrichtern zustehenden Verwaltungsbefugnisse übertragen. Die Gesetzgebung des Jahres 1894 machte die bisherigen Sanitätsdistrikte, welche schon früher mit der Sorge für den Wegebau betraut waren und jetzt noch anderweite Verwaltungsfunktionen erhielten, unter der Bezeichnung Distrikte zu Unterabteilungen der Grafschaften. Gleichzeitig wurde eine Neuordnung der Verhältnisse der ländlichen Kirchspiele vorgenommen, die weltlichen und kirchlichen Aufgaben derselben von einander getrennt und dadurch die Grundlagen einer Landgemeindeverfassung geschaffen. Die Städte sind teils zu eigenen Grafschaften erhoben, teils denselben als Distrikte eingegliedert worden. Die Grenzen der Grafschaften, Distrikte und Kirchspiele sollen möglichst zusammenfallen und zur Herbeiführung dieses Resultates nötigenfalls eine anderweite Abgrenzung vorgenommen werden. Durch diese Maßregeln ist eine wesentliche Vereinfachung der englischen Lokalverwaltung herbeigeführt worden. Trotzdem bietet auch heute noch die englische Verwaltungsorganisation ein Bild dar, welches für den kontinentalen Beschauer nur sehr schwer zu übersehen ist.

2. Die Centralverwaltung.

§ 8. Der englischen Centralverwaltung fehlt durchaus die systematische Gliederung, welche das Ministerialsystem des Kontinents aufweist. Der gesetzliche Sitz der Staatsregierung ist noch immer der geheime Rat, der aus etwa 200 Personen besteht, zu dessen Sitzungen aber nur die speziell geladenen Mitglieder erscheinen. Materiell liegt die Entscheidung aller Angelegenheiten im Kabinet, welches sich aus den leitenden Staatsmännern der herrschenden Parlamentspartei zusammensetzt. Die Zahl der Kabinetsmitglieder ist keine fest geschlossene, sondern richtet sich nach Bedürfnis. Regelmäßig sind im Kabinet die Chefs der bedeutenderen Verwaltungsdepartements, der erste Lord des Schatzes, der Schatzkanzler, der Lordkanzler, der erste Lord der Admiralität und die Staatssekretäre vertreten, daneben einige Minister ohne Portefeuille, wie der Lord President of the privy council und der Lord privy Seal, und hervorragende Parlamentsmitglieder, welche an der Spitze von Aemtern zweiten Ranges stehen. Im Kabinet werden alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung beraten. Die Beschlüsse desselben bedürfen zum Teil der formellen Bestätigung durch den geheimen Rat.

Im Anschluß an den geheimen Rat haben sich einzelne Behörden entwickelt, welche formell als Ausschüsse desselben erscheinen, materiell aber den Charakter selbständiger Verwaltungsdepartements besitzen. Die bedeutendsten dieser Abteilungen sind die Justizabteilung (judicial committee of the privy council) und die Unterrichtsabteilung committee of the privy council for education), an deren Spitze ein Vizepräsident steht, welcher der thatsächlich funktionierende Beamte ist und die schottische Unterrichtsabteilung, welche dem Staatssekretär für Schottland als Vizepräsident unterstellt ist.

Die bedeutendste und einflußreichste Behörde ist das Schatzamt oder Finanzministerium (treasury). Das Amt des Lordschatzmeisters ist im achtzehnten Jahrhundert in eine Kommission aufgelöst worden, welche sich aus folgenden Personen zusammensetzt: 1) dem ersten Lord des Schatzes (first Lord of the treasury). Er gehört dem Schatzamt nur nominell an und beteiligt sich, sofern er nicht gleichzeitig das Amt des Schatzkanzlers bekleidet, an den Sitzungen desselben nicht, sondern steht entweder als Premierminister an der Spitze des Kabinets und vermittelt den Verkehr zwischen diesem und der Krone oder übernimmt, wenn die Stellung des Premierministers mit einem andern Amt verbunden ist, wenigstens die Führung des Unterhauses; 2) dem Schatzkanzler (chancellor of the exchequer). Er ist der eigentliche Finanzminister und hat namentlich die Aufgabe, die finanziellen Maßregeln der Regierung gegenüber dem Parlamente zu vertreten; 3) einigen junior Lords, in der Regel 3, welche den Schatzkanzler bei der Verwaltung und im Parlamente zu unterstützen haben. Die regelmäßigen Geschäfte der Finanzverwaltung werden von drei Untersekretären, zwei parlamentarischen und einem permanenten, besorgt.

Der Lordkanzler fungiert gleichzeitig als Vorsitzender des Oberhauses, als Justizminister für die Civiljustiz und als richterlicher Beamter. In letzterer Eigenschaft stand er früher an der Spitze des einen Zweiges der Justiz, der sogen. Kanzlei- oder Billigkeitsgerichtsbarkeit (chancery- oder equity-jurisdiction). Nachdem durch ein Gesetz aus dem Jahre 1873 die früheren Gerichte des common law mit den Billigkeitsgerichten in zwei Gerichte, das Obergericht (high court) und das Appellationsgericht (court of appeal) verschmolzen sind, ist dem Lordkanzler nur noch der Vorsitz in der Kanzleiabteilung (chancery-division) des Obergerichtes und in dem Appellationsgerichte geblieben.

Die Teilung des Staatssekretariats in verschiedene Zweige hat zu der Entstehung von fünf Staatssekretären für die Departements des Innern, d. h. Polizei und Strafjustiz, des Auswärtigen, des Krieges, der Kolonien und Indiens Veranlassung gegeben. Die frühere Einheitlichkeit des Amtes äußert jedoch noch insofern ihre Nachwirkungen, als die Staatssekretäre in gewissen Beziehungen als eine Person angesehen werden und einzelne Geschäfte gemeinsam erledigen. Von den Staatssekretären soll stets einer in der Hauptstadt und einer bei dem Könige, bezw. der Königin sein. Als Unterdepartement des Staatssekretariats des Innern besteht das Staatssekretariat für Irland. Durch ein neueres Gesetz (48 u. 49 Vict. c. 61) ist ein besonderer Staatssekretär für Schottland eingesetzt worden.

Die Verwaltung der Marineangelegenheiten liegt in den Händen des Admiralitätskollegiums (Lords of the admiralty), einer Behörde, welche aus der Auflösung des Amtes des Großadmirals (Lord high admiral) in eine Kommission hervorgegangen ist. An der Spitze derselben steht der erste Lord der Admiralität (first Lord of the admiralty), neben und unter welchem mehrere junior Lords fungieren.

Unter dem Namen parliamentary boards werden verschiedene Behörden zusammengefaßt, welche im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts durch Parlamentsbeschlüsse und Parlamentsakte geschaffen worden sind. Die bedeutendsten derselben sind das Handelsamt (board of trade), die Kommunalaufsichtsbehörde (local government board) und das landwirtschaftliche Amt (board of agriculture). Das Handelsamt war ursprünglich eine Abteilung des geheimen Rates, hat sich aber später von demselben losgelöst und zu einer selbständigen Behörde ausgebildet. Das local government board ist aus dem Bedürfnis staatlicher Aufsicht über die Kommunalverwaltung neueren Systems hervorgegangen. Die modernen Kommunaleinrichtungen hatten zuerst auf dem Gebiete des Armenwesens ihre Verwirklichung gefunden. Zur Aufsicht über die gesamte kommunale Armenverwaltung war eine Staatsbehörde, das Armenamt (poor law board) eingesetzt worden. Für die staatliche Aufsicht auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, auf welchem bald darauf ähnliche Einrichtungen wie auf dem des Armenwesens geschaffen wurden, bestand ursprünglich ein Centralgesundheitsamt (general board of health). Später wurde dasselbe aufgehoben und die Aufsichtsbefugnisse dem Staatssekretär des Innern und dem geheimen Rate übertragen. An Stelle aller dieser Organe ist seit dem Jahre 1871 das local government board getreten, an dessen Spitze ein Präsident steht, dem aber außer diesem noch mehrere andere höhere Staatsbeamte angehören. Das landwirtschaftliche Amt ist ähnlich wie das Handelsamt vom geheimen Rate losgelöst worden (52 u. 53 Vict. c. 30).

§ 9. Die Centralbehörden sind auch in England meist bureaumäßig organisiert. Die Entscheidung liegt beim Chef, die kollegialische Verhandlung ist eine bloße Formalität. Die Beamten haben durchweg den Charakter besoldeter Berufsbeamten. Die leitenden Stellen, d. h. die der Behördenchefs und ihrer Vertreter (Unterstaatssekretäre), befinden sich teils in den Händen politischer Beamten, d. h. solcher, welche mit dem Kabinet zu wechseln pflegen, teils in denen permanenter Beamten. Die permanenten Behördenchefs und die höheren Beamten unter den Chefs, die sog. staff officers, bilden die höheren Beamten des permanenten Dienstes; sie werden durch den politischen Chef angestellt. Die niederen Beamten des permanten Dienstes, das Bureaupersonal, die sogen. clerks, werden von dem politischen Chef oder vom Schatzamt mit Rücksicht auf die Patronage der Parteiführer und

Parlamentsmitglieder ernannt. Für diese Stellen sind seit 1855 Konkurrenzprüfungen eingeführt worden. Alle Beamten des permanenten Dienstes können vom Chef jederzeit entlassen werden, wenn auch von dieser Befugnis thatsächlich nur sehr selten Gebrauch gemacht wird.

3. Die Grafschaftsverwaltung.

§ 10. Die älteren englischen Grafschaften haben den Charakter von staatlichen Verwaltungsbezirken für Polizei, Strafgerichtsbarkeit, Miliz und Steuerwesen. Die Einteilung in Hundertschaften hat sich bis in die neuere Zeit erhalten. Es ist jedoch in diesem Jahrhundert eine neue Abgrenzung der Hundertschaften eingetreten und die jetzt wesentlich für Zwecke der Polizeiverwaltung bestimmten Bezirke führen den Namen division.

Die Beamten der Grafschaft sind:

1) Der Sheriff. Er gilt zwar noch immer als der erste Beamte der Grafschaft, hat aber seine frühere Bedeutung fast völlig verloren. Seine Geschäfte beschränken sich auf die Leitung der Wahlen, Vornahme von Ladungen und Exekutionen. Diese Geschäfte werden größtenteils von einem Untersheriff, der in der Regel ein Anwalt ist, besorgt [4]).

2) Der Coroner, welcher bei ungewöhnlichen Todesfällen und bei Todesfällen im Gefängnis unter Zuziehung einer Jury die Totenschau abzuhalten hat (coroners inquest) [5]).

3) Die Friedensrichter (justices of peace). Ihre Zahl beläuft sich in der einzelnen Grafschaft oft auf mehrere Hundert; doch übt nur ein kleiner Teil der Friedensrichter die Funktionen wirklich aus. Diese werden den bloßen Titularfriedensrichtern als aktive Friedensrichter (acting magistrates) gegenübergestellt.

Der Amtsbereich jedes Friedensrichters umfaßt regelmäßig die ganze Grafschaft, nur ausnahmsweise Unterbezirke derselben. Innerhalb eines solchen Amtsbezirkes besitzen alle Friedensrichter konkurrierende Gewalt. Die Friedensrichter erledigen ihre Geschäfte zum Teil einzeln, zum Teil zu zweien in sogen. petty sessions, zum Teil in special sessions, d. h. Sitzungen, zu welchen alle Friedensrichter einer division geladen werden müssen. Die Verteilung der Geschäfte unter diese Organe beruht auf einer schwer zu übersehenden Reihe von Einzelbestimmungen. Die einzelnen Friedensrichter und die petty sessions haben ein umfangreiches polizeiliches Verfügungsrecht, eine Strafgerichtsbarkeit bei geringeren Vergehen, die Voruntersuchung bei schwereren Verbrechen, welche zur Aburteilung vor die Assisen oder Quartalsitzungen gehören und ein Entscheidungsrecht in einzelnen kleinen Civilstreitigkeiten, z. B. Lehrlings- und sonstigen Gewerbestreitigkeiten, Prozessen über Alimente u. s. w. Den special sessions steht die Ernennung und Bestätigung verschiedener Beamten, die Aufsicht über den Wegebau, die Aufstellung der Geschworenenlisten sowie die Erteilung gewisser Gewerbekonzessionen zu. Zu letzteren gehören namentlich die Konzessionen zu Schankwirtschaften und für den Verkauf alkoholhaltiger Getränke, welche aber noch einer weiteren Bestätigung durch einen von den Quartalsitzungen eingesetzten Ausschuß (the county licensing committee) bedürfen. Die Gesamtheit der Friedensrichter vereinigt sich jährlich zu vier General- oder Quartalsitzungen (general quarter sessions). In ihnen werden mittlere Straffälle unter Zuziehung einer Jury abgeurteilt; sie fungieren als Beschwerde und Apelationsinstanz für die Entscheidungen der einzelnen Friedensrichter und der kleinen Bezirkssitzungen; sie erledigten früher außerdem gewisse Geschäfte der Grafschaftspolizeiverwaltung, verwalteten das Vermögen und die allgemeinen Anstalten der Grafschaft und schrieben die Grafschaftssteuer aus.

4) Der Lord-Lieutenant, der Oberbefehlshaber der Grafschaftsmiliz. Sein Amt ist meist mit dem des custos rotulorum d. h. des Leiters der friedensrichterlichen Geschäfte verbunden.

Alle diese Personen haben den Charakter staatlicher Beamten. Sie erlangen ihre Aemter durch Ernennung seitens der Krone. Nur der Coroner wurde früher von der Grafschaftsversammlung und wird jetzt vom Grafschaftsrat gewählt. Zum Sheriff und Coroner sollen nur größere Grundbesitzer der Grafschaft bestellt werden. Für das Friedensrichteramt ist ein Census vorgeschrieben, zu Friedensrichtern können nur solche Personen ernannt werden, welche entweder aus Grundbesitz ein jährliches Einkommen von 100 £ beziehen oder ein Haus bewohnen, welches mit 100 £

4) Die Rechtsverhältnisse des Amtes sind neu geordnet durch the sheriffs act von 1887 (50 u. 51 Vict. c. 55).

5) Auch über das Amt des coroner ist ein neues Gesetz, the coroners act (50 u. 51 Vict. c. 71) erlassen.

jährlichem Mietswert zur Wohnungssteuer eingeschätzt ist[6]). Kraft Gesetzes sind Friedensrichter die Vorsitzenden der Grafschafts- und Distriktsräte; diese brauchen kein Vermögen nachzuweisen. Die Unentgeltlichkeit des Amtes ist jetzt durch Gesetz vorgeschrieben; doch dürfen in den Städten besoldete Friedensrichter (stipendiary magistrates) angestellt werden.

§ 11. Neben die älteren Grafschaften sind durch die local government act von 1888 (51 u. 52 Vict. c. 41, mit kleinen Modifikationen durch 59 u. 60 Vict. c. 9) neue Grafschaften, die sogenannten Verwaltungsgrafschaften (administrative counties) getreten. Die Bezirke derselben fallen zum Teil mit den älteren Grafschaften zusammen; einzelne der älteren Grafschaften sind für die Verwaltungszwecke in mehrere Verwaltungsgrafschaften geteilt worden. Außerdem ist einer Reihe von Städten die Eigenschaft einer besonderen Verwaltungsgrafschaft beigelegt worden.

Das Hauptorgan der Verwaltungsgrafschaft ist der Grafschaftsrat (county council). Er besteht aus Mitgliedern, welche von den Grafschaftsangehörigen auf drei Jahre gewählt werden und ist in ähnlicher Weise organisiert, wie die Stadträte. An der Spitze steht ein von dem Rate je auf ein Jahr gewählter Vorsitzender, dessen Stellung der des städtischen Mayor entspricht und der von Amtswegen Friedensrichter der Grafschaft ist. Einen Bestandteil des Grafschaftsrates bilden die Grafschaftsratsherrn (county aldermen), welche vom Grafschaftsrat aus seiner Mitte und anderen Wählbaren auf sechs Jahre gewählt werden.

Auf den Grafschaftsrat sind die Verwaltungs- und finanziellen Befugnisse der Quartalsitzungen der Friedensrichter übergegangen, namentlich die Steuerbewilligung, die Beschlußfassung über die Verwendung der Grafschaftseinkünfte, die Aufnahme von Anleihen, die Rechnungsprüfung, die Gewerbekonzessionen, die Sorge für die Grafschaftsgebäude, den Wege- und Brückenbau, die Verwaltung der Irrenanstalten, der Erziehungsanstalten für jugendliche Verbrecher und verwahrloste Kinder, die Anstellung von Grafschaftsbeamten, sowie eine Reihe von anderen gesetzlich näher bestimmten Angelegenheiten. Außerdem hat der Grafschaftsrat einige Funktionen der special und petty sessions erhalten, insbesondere die Erteilung der Theaterkonzessionen und die Befugnisse, welche die örtliche Obrigkeit auf Grund des Sprengstoffgesetzes von 1875 besitzt. Dem Grafschaftsrat steht nach der Gesetzgebung des Jahres 1894 die Aufsicht über die Distriktsräte und die Organe der Kirchspiele zu. Eine wichtige socialpolitische Aufgabe ist ihm durch ein Gesetz aus dem Jahre 1892 (the small holdings act 55 u. 56 Vict. c. 31) übertragen. Er kann Grundstücke kaufen und an kleine Besitzer veräußern, oder in Form des leasehold abtreten, eine Maßregel, welche den Zweck hat, in England wieder einen Stand von kleineren Grundbesitzern zu schaffen. Diese sogen. small holdings müssen größer als ein Acker und dürfen regelmäßig nicht größer als 50 Acker sein. Der Grafschaftsrat besitzt auch das Recht, Statuten (bye-laws) zu errichten. Alle dem Grafschaftsrat nicht übertragenen Funktionen sind den Quartalsitzungen der Friedensrichter verblieben, namentlich die richterlichen Geschäfte, überhaupt diejenigen Befugnisse, welche als Ausfluß der Friedensbewahrung erscheinen, und die Berufungen in Steuerangelegenheiten. Der Grafschaftsrat kann seine Befugnisse mit Ausnahme der Steuerbewilligung und der Aufnahme von Anleihen auf Ausschüsse oder die Distriktsräte, die Befugnisse in Bezug auf Theaterkonzessionen und Sprengstoffe auch auf die petty sessions der Friedensrichter übertragen. Ein gemischter Ausschuß, der sich zur Hälfte aus von den Quartalsitzungen gewählten Friedensrichtern, zur andern Hälfte aus Mitgliedern des Grafschaftsrates, welche dieser aus seiner Mitte bestellt, zusammensetzt, beschließt über die Angelegenheiten der Polizeimannschaft, der Grafschaftsklerks, sowie über andere Gegenstände von gemeinsamem Interesse.

Eine Scheidung von Justiz und Verwaltung bestand in der älteren englischen Grafschaftsverfassung überhaupt nicht. Die Friedensrichter vereinigten in ihren Händen polizeiliche Funktionen und Strafjustiz. Die neuere Organisation nähert sich einer solchen Scheidung. Die Verwaltungsbefugnisse der Quartalsitzungen sind meist auf die Grafschaftsräte, die der einzelnen Friedensrichter, der petty und special sessions zum Teil auf die später zu erwähnenden Distriktsräte übergegangen. Eine scharfe und prinzipielle Scheidung wie auf dem Kontinent ist aber auch jetzt in England nicht durchgeführt, und die Friedensrichter besitzen neben der ihnen zustehenden Gerichtsbarkeit noch immer auch eine Reihe von polizeilichen und sonstigen Verwaltungsbefugnissen.

§ 12. Eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich in der englischen Grafschaftsverwaltung nicht entwickelt. Die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse und die Entscheidung der dabei auftretenden Rechtsfragen liegt in derselben Hand. Die Friedensrichter sind von der jeweiligen Ministerialverwaltung durchaus unabhängig, es bestehen

6) Letztere Bestimmung beruht auf stat. 38 u. 39 Vict. c. 54.

auf dem Gebiete der friedensrichterlichen Verwaltung keinerlei Aufsichtsbefugnisse und Regulativgewalten der Centralbehörden. Die Berufung von den einzelnen Friedensrichtern und den kleinen Bezirkssitzungen geht an die Quartalsitzungen. Im Uebrigen liegt die Kontrole über die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften in den Händen der Reichsgerichte, jetzt des Obergerichtes (high court). Die Rechtskontrole wird aber nicht in den gewöhnlichen Formen des Civilprozesses, sondern durch außerordentliche Verfügungen, sog. writs, ausgeübt. Die bedeutendsten dieser writs sind das writ of Mandamus, durch welches ein Beamter angehalten wird, eine Amtshandlung vorzunehmen, und das writ of Certoriari, durch welches eine Sache von den unteren Behörden abberufen und zur Entscheidung der Rechtsgültigkeit an das Obergericht gezogen wird. An die Stelle des Certoriari ist jedoch in neuerer Zeit vielfach die Einholung der Rechtsentscheidung des Obergerichtes auf Grund einer Akteneinsendung (special case) getreten, welche entweder auf Grund eines Beschlusses der Quartalsitzungen oder kraft einer Vereinbarung der Parteien mit Genehmigung eines Reichsrichters oder auf Antrag einer Partei mit Genehmigung der Quartalsitzungen erfolgt. Uebrigens hat die Gesetzgebung schon seit dem achtzehnten Jahrhundert das Anwendungsgebiet des Certoriari außerordentlich eingeschränkt, und die Ausschließung desselben ist in den Verwaltungsgesetzen des neunzehnten Jahrhunderts fast zur Regel geworden. Die Entscheidung über Befugnisse und Pflichten der Grafschaftsräte und der gemischten Ausschüsse erfolgt in streitigen Fällen durch das Obergericht im Wege summarischen Verfahrens. Die Grafschaftsräte sind aber auch der Aufsicht und den Regulativen des local government board unterworfen.

4. Die Armen-, Distrikts- und Schulverwaltung.

§ 13. Die neuere Verwaltungsorganisation nimmt ihren Ausgangspunkt von dem Gebiete der Armenverwaltung. Das Armengesetz von 1834 (4 u. 5 Will. IV c. 76) ordnete die Bildung besonderer Armenverbände (poor law unions), welche mehrere Kirchspiele umfassen sollten, durch Verfügungen des Centralarmenamtes (poor law board) an. Innerhalb dieser Verbände blieben die Kirchspiele als Unterabteilungen bestehen, welchen die Unterhaltung ihrer Armen oblag und welche zu den gemeinsamen Kosten des Armenverbandes (Bau und Unterhaltung der Arbeitshäuser, Besoldung der Beamten ꝛc.) nach Verhältnis ihrer Bevölkerung beitrugen. Seit 1865 (28 u. 29 Vict. c. 79) ist aber die ganze Armenlast gemeinsame Angelegenheit des Armenverbandes geworden. Mehrere Armenverbände können für gewisse Angelegenheiten der Armenpflege zu Distrikten vereinigt werden. In jedem Armenverbande fungiert ein Armenrat (board of guardians); dieser setzte sich ursprünglich aus den aktiven Friedensrichtern des Bezirkes und einer Reihe von Personen zusammen, welche von den nach sechs Steuerklassen abgestuften Steuerzahlern gewählt wurden. Infolge der Gesetzgebung des Jahres 1894 sind die Friedensrichter als Mitglieder des Armenrates in Wegfall gekommen und die Wahl desselben erfolgt ohne Unterscheidung von Steuerklassen auf drei Jahre. Dem Armenrat steht die Beschlußfassung in allen wesentlichen Angelegenheiten, besonders über den Neubau von Arbeitshäusern, über die Aufnahme in dieselben, über die Gewährung von Armenunterstützungen, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten des Armenverbandes zu. Die Ausführung seiner Beschlüsse geschieht aber durch diese besoldeten Beamten, welche auch auf die Beschlußfassungen naturgemäß von wesentlichem Einfluß sind und bei denen der Schwerpunkt der Armenverwaltung liegt. Die Armenaufseher der Kirchspiele sind auf die Ausschreibung und Erhebung der Armensteuer beschränkt; auch ihr Amt ist in den bevölkerten Kirchspielen aus einem Ehrenamte vielfach zu einem besoldeten Berufsamte geworden. Als das Centralorgan der Armenverwaltung erscheint das local government board. Ihm stehen ausgedehnte Regulativgewalten zu und

es übt die Kontrole über die Armenverbände durch reisende Aufsichtsbeamte (inspectors) und Rechnungsrevisoren (district-auditors) aus.

§ 14. Von sehr großer Bedeutung ist in neuerer Zeit die Distriktsverwaltung geworden. Diese nimmt ihren Ausgangspunkt von dem Gesundheitswesen und der Baupolizei. Seit dem Jahre 1847 hatte eine umfassende Gesetzgebung sich die Sorge für Bau, Trockenlegung und Reinlichhaltung von Straßen und Häusern, sowie für Beschaffung von Wasser und die Ueberwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln zum Ziel gesetzt und für diese Zwecke besondere Organisationen geschaffen. Die Regelung war aber nicht in gleichmäßiger Weise für das ganze Land sondern für die einzelnen Orte erfolgt und beruhete auf besonderen Lokalakten. Die durch letztere eingesetzten Kollegien übernahmen auch die Herstellung einer angemessenen Pflasterung und Beleuchtung der Straßen, die Verwaltung der Friedhöfe, gewisse Aufsichtsbefugnisse über die lokalen Transportmittel, kurz einen großen Teil derjenigen Fürsorge für die lokalen Bedürfnisse und Interessen, welche nach kontinentaler Anschauung als eine Hauptaufgabe der Gemeindeverwaltung angesehen wird. Die public health act von 1875 (38 u. 39 Vict. c. 55) teilte England mit Ausnahme der Metropolis in städtische und ländliche Sanitätsdistrikte (urban and rural sanitary districts). Erstere bestanden aus den inkorporierten Städten und solchen Ortschaften, in welchen die Einrichtungen der Gesundheitsverwaltung schon früher durch Lokalakte oder Beschlüsse der Steuerzahler eingeführt waren. Als Organ der Gesundheitsverwaltung fungierte in den inkorporierten Städten der Stadtrat (council), in den andern Ortschaften ein besonderer lokaler Gesundheitsrat (board of improvement commissioners, local board of health). In den ländlichen Sanitätsdistrikten, d. h. in allen denjenigen zu einem Armenverbande gehörigen Ortschaften, in welchen solche besondere Organe nicht vorhanden waren, übte der Armenrat die Befugnisse der Gesundheitsverwaltung aus; es durften aber bei Fragen dieser Art diejenigen Mitglieder, welche den in städtischen Distrikten belegenen Kirchspielen angehörten, nicht mitstimmen. Die erwähnten Kollegien beschlossen über die im Interesse des Gesundheitswesens und der örtlichen Bedürfnisse erforderlichen Einrichtungen und stellten besoldete Beamte an, welchen die Ausführung ihrer Anordnungen oblag.

Für die Wegeverwaltung waren besondere aus mehreren Kirchspielen bestehende Wegeverbände (districts) gebildet worden. Innerhalb derselben bestanden ebenfalls Räte (district-boards, highway-boards), welche sich aus den aktiven Friedensrichtern des Bezirkes und gewählten Vertretern der einzelnen Kirchspiele (way-wardens) zusammensetzten. Durch die public health act von 1875 wurden in den städtischen Sanitätsdistrikten die Funktionen der Wegeverwaltung den Stadträten bezw. lokalen Gesundheitsräten übertragen. Die ländlichen Sanitätsdistrikte sollten möglichst auch zu Wegeverbänden gemacht werden und da wo beide Bezirke zusammenfielen, konnte das Organ der Gesundheitsverwaltung, also der Armenrat, auch die Funktionen des Wegerats übernehmen. Die Räte beschlossen über die Vornahme der Arbeiten und stellten zur Ausführung derselben einen besoldeten Wegeaufseher (disirict-surveyor), sowie andere besoldete Beamte an. Das Amt des Kirchspielswegeaufsehers verschwand in Folge dessen, die Funktionen desselben gingen teils auf den district-surveyor, teils auf die way-wardens über.

Diese zunächst für die Zwecke des Gesundheitswesens geschaffenen dann auch mit den Aufgaben der Wegeverwaltung betrauten Verbände hat die local government act des Jahres 1894 (56 u. 57 Vict. c. 73 mit kleinen Modifikationen durch 58 u. 59 Vict. c. 32) zu allgemeinen Unterabteilungen der Grafschaft gemacht. Die Grafschaften zerfallen in inkorporierte Städte, soweit dieselben nicht eigene Grafschaften bilden, städtische und ländliche Distrikte. In jedem Distrikt besteht ein Distriktsrat (district council), der von den Bewohnern des Distrikts ohne Unterscheidung von Steuerklassen gewählt wird. Das Wahlrecht und die Wählbarkeit steht auch

Personen weiblichen Geschlechts zu. Die Mitglieder der ländlichen Distriktsräte fungieren gleichzeitig als Mitglieder des Armenrates, so daß in den zu einem ländlichen Distrikt gehörenden Kirchspielen besondere Wahlen für den Armenrat nicht mehr stattfinden. In den inkorporierten Städten übt der Stadtrat die Befugnisse des Distriktsrates aus. Dem Distriktsrat stehen die Funktionen der Gesundheitsverwaltung und Baupolizei sowie der Wegeverwaltung zu. Ihm liegt die Sorge für die örtlichen Bedürfnisse und Interessen ob. Er ist mit einer wichtigen sozialpolitischen Aufgabe betraut; er soll Grundstücke, nötigenfalls im Wege der Enteignung, erwerben, um sie in kleinen Parzellen bis zu einem Acker (allotments) auf Angehörige der arbeitenden Klassen zu übertragen (the allotments act 50 u. 51 Vict. c. 48). Auf den Distriktsrat ist endlich ein Teil der Verwaltungsbefugnisse der Friedensrichter, namentlich die Erteilung gewisser Gewerbekonzessionen übergegangen. Die Befugnisse der ländlichen Distriktsräte sind weniger ausgedehnt als die der städtischen. Doch können durch Anordnung des local government board den ländlichen Distriktsräten die Funktionen der städtischen übertragen werden, und zwar sowohl durch allgemeine Verordnungen, welche dem Parlamente zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, als durch Erlasse für einzelne Distrikte. Der Distriktsrat wählt selbst seinen Vorsitzenden. Dieser nimmt kraft seines Amtes die Stellung eines Friedensrichters der Grafschaft ein, vorausgesetzt, daß er nicht weiblichen Geschlechts oder sonst persönlich unqualifiziert ist. Der Distriktsrat steht unter der Aufsicht des Grafschaftsrates und des local government board. Für das Gebiet der Wegeverwaltung ist aber auch die frühere friedensrichterliche Kontrole zum Teil noch in Kraft geblieben.

§ 15. Eine Organisation der Schulverwaltung ist erst seit dem Jahre 1870 (33 u. 34 Vict. c. 70) geschaffen worden. Die einzelnen Kirchspiele, die Städte und die Metropolis sollen besondere Schuldistrikte bilden, die Unterrichtsabteilung des geheimen Rats hat jedoch das Recht, mehrere Kirchspiele und Städte zu einem Schuldistrikt zusammenzulegen. Diesen Schuldistrikten liegt die Sorge für das Elementarschulwesen ob. Das Organ der Schulverwaltung ist der gewählte Schulrat (school-board). Ihm steht die Beschlußfassung über alle wichtigeren Angelegenheiten der Schulverwaltung, insbesondere das Recht, das Schulgeld für einzelne Kinder zu erlassen oder auch mit Genehmigung der Unterrichtsabteilung des geheimen Rates für eine ganze Schule aufzuheben, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten und Lehrer zu. Die Aufsicht führt die Unterrichtsabteilung des geheimen Rates durch Inspektoren.

5. Die Kirchspielsverwaltung.

§ 16. Das Kirchspiel war seit den Zeiten der Königin Elisabeth das Organ der Armenpflege geworden; später hatte man ihm noch andere Verwaltungsfunktionen namentlich die Sorge für den Wegebau übertragen. Es nahm daher im englischen Staatsorganismus eine ähnliche Stellung ein wie die Ortsgemeinde des Kontinentes. Neben seinen staatlichen und kommunalen Aufgaben lag ihm aber auch die Sorge für die lokalen kirchlichen Bedürfnisse ob. Als Organe für die kirchlichen Angelegenheiten fungierten der Pfarrer (rector oder vicar), die Kirchenaufseher (church-wardens) und die Gemeindeversammlung bezw. der Gemeindeausschuß (vestry), als Organe für die weltliche Verwaltung die Armen- und Wegeaufseher. In den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts wurden durch mehrere Parlamentsakte Versuche zur Herstellung einer Repräsentation der Steuerzahler für die weltlichen Geschäfte des Kirchspiels gemacht; sie hatten jedoch, da die Einrichtungen in vielen Kirchspielen nicht eingeführt wurden, nur geringen Erfolg. Dagegen ist das Kirchspiel durch die Gesetzgebung nach der Reformbill, namentlich auf den Gebieten des Armen- und Wegewesens seiner Funktionen allmählich entkleidet worden und zu einer Unterabteilung für die Armen- und Wegeverwaltung herabgesunken. Dies war namentlich

in den Städten und städtischen Distrikten der Fall, wo die Fürsorge für die örtlichen Bedürfnisse von größeren leistungsfähigen Verbänden übernommen wurde. Hier hatte das Kirchspiel wesentlich nur noch für die kirchliche Verwaltung Bedeutung behalten. Anders lag es in den ländlichen Distrikten, wo geeignete sonstige Organe für die Wahrnehmung der örtlichen Interessen nicht bestanden.

Hier hat nun die local government act von 1894 (56 u. 57 Vict. c. 73) eingegriffen und eine neue Verfassung für die ländlichen Kirchspiele, d. h. die in ländlichen Distrikten gelegenen, geschaffen. In jedem Kirchspiel besteht eine Kirchspielsversammlung (parish meeting), in denen von 300 und mehr Einwohnern außerdem ein Kirchspielsrat (parish council), der aber durch Beschluß des Grafschaftsrates mit Zustimmung der Kirchspielsversammlung auch für kleinere Kirchspiele eingerichtet werden kann. Der Kirchspielsrat geht aus Wahlen hervor, bei denen eine Unterscheidung von Steuerklassen nicht stattfindet. Auch Personen weiblichen Geschlechts sind wahlberechtigt und wählbar. Auf den Kirchspielsrat ist die Befugnis die Armenaufseher zu ernennen und sind alle andern nicht kirchlichen Funktionen der bisherigen Kirchspielsorgane übergegangen. Ihm liegt ferner die Sorge für gewisse lokale Bedürfnisse ob. Auch ihm ist die sozialpolitische Aufgabe den Erwerb von Grundstücksparzellen (allotments) seitens der arbeitenden Klassen zu vermitteln zugewiesen; doch sind seine Befugnisse auf diesem Gebiete sehr viel geringer als die der Distriktsräte. Wo ein Kirchspielsrat nicht besteht, übt die Kirchspielsversammlung die betreffenden Rechte aus; sonst ist sie auf die Wahl des Kirchspielsrates und die Fassung einzelner wichtiger Beschlüsse beschränkt.

In den städtischen Kirchspielen war zum Teil schon vor dem Jahre 1894 eine Trennung der kirchlichen und weltlichen Angelegenheiten durch besondere Gesetze hergestellt. Soweit solche nicht bestehen, ist die Trennung nicht so prinzipiell wie auf dem Lande durchgeführt worden. Aber viele Funktionen der Kirchspielsorgane waren schon durch die frühere Gesetzgebung in die Hände des Stadtrates oder Distriktsrates gelangt. Und nach der jetzigen Gesetzgebung besteht die Möglichkeit diesen Kollegien im Verordnungswege die sämmtlichen Befugnisse des Kirchspielsrates zu übertragen.

6. Die Stadtverwaltung.

§ 17. Die Verfassung der Städte (boroughs) beruhte bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinein auf besonderen Inkorporationscharten, welche die einzelnen Städte erhalten hatten. Die inkorporierten Städte hießen municipal boroughs. Für sie wurde im Jahre 1835 eine allgemeine Städteordnung (the municipal corporations act 5 u. 6 Will IV c. 76) erlassen, welche im Wege königlicher Verordnung auch auf andere Orte ausgedehnt werden konnte. Sie ist durch spätere Gesetze mannigfach abgeändert und im Jahre 1882 durch eine anderweite Ordnung ersetzt worden. (45 u. 46 Vict. c. 50).

Nach diesem Gesetze bestehen in den Städten folgende Organe: 1) der Stadtrat (council), welcher die entscheidende Autorität für Akte der städtischen Vermögensverwaltung ist, welchem ferner das Recht städtische Statuten (bye-laws) zu erlassen zusteht, der endlich die Funktionen des Distriktsrates und, soweit die Städte eigene Verwaltungsgrafschaften bilden, auch die des Grafschaftsrates ausübt. Er setzt sich zusammen aus Bürgermeister, Ratsherrn und Stadträten. Letztere werden von den Bürgern auf drei Jahre gewählt. 2) die Ratsherren (aldermen), die aber kein regierendes Magistratskollegium, sondern ein Bestandteil des Stadtrates sind, welcher von diesem aus seiner Mitte und andern Wählbaren auf sechs Jahre gewählt wird; 3) der Bürgermeister (mayor), Vorsitzender des Stadtrats und Chef der städtischen Verwaltung, von Stadtrat und Ratsherren auf ein Jahr aus ihrer Mitte oder anderen befähigten Bürgern gewählt. — Neben diesen Organen kommen noch einige andere Repräsentanten der Bürgerschaft vor: die gewählten

assessors, welche den Bürgermeister bei Leitung der Wahlen und Entscheidung der Reklamationen über Wahllisten unterstützen, und die auditors, denen die Prüfung der städtischen Rechnungen obliegt. Von letzteren werden zwei von den Bürgern gewählt, einer vom Bürgermeister ernannt. Endlich ist eine Reihe besoldeter Beamten, namentlich der Stadtschreiber (town-clerk) und der Schatzmeister (treasurer) vorhanden.

Abweichungen von dieser Verfassung bestehen in der City of London, deren Organisation eine Verbindung von Gilden- und Stadtverfassung darstellt. Die City besteht aus 76 Gewerbe- und Handelsgilden (companies). Das Bürgerrecht wird durch Aufnahme in eine dieser Gilden erworben. Die meisten Gilden haben einen Gildenausschuß (livery), die Aufnahme in diesen erfolgt gegen Zahlung des Eintrittsgeldes in der Regel ohne Schwierigkeit. Einige Funktionen werden von sämtlichen Bürgern (freemen) ausgeübt, namentlich die Wahl der councillors und aldermen, andere von denjenigen Personen, welche die Eigenschaft eines Bürgers (freeman) und des Mitgliedes eines Gildenausschusses (liveryman) in sich vereinigen. Sie bilden den sogenannten court of common hall, welcher jährlich zwei Kandidaten zum Amt des Lord Mayor präsentiert, aus denen die aldermen einen wählen, und welchem die Ernennung einiger anderweiten Beamten zusteht.

Die Städte sind keine vollständigen Kommunalwesen, welche alle Funktionen der örtlichen Verwaltung in sich vereinigen. Sie waren ursprünglich nur besondere Bezirke für die Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung. Später sind ihnen Funktionen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, des Wegebaues und der anderen Gegenstände der Distriktsverwaltung sowie der Schulverwaltung übertragen worden. Einige größere Städte haben den Charakter besonderer Verwaltungsgrafschaften erhalten.

Auf dem Gebiete der Gerichts- und Polizeiverwaltung besitzen die Städte Polizeigewalt, Strafgerichtsbarkeit und Voruntersuchung in demselben Umfange, wie die einzelnen Friedensrichter und die kleinen Bezirkssitzungen; der im Amte befindliche Mayor und der Mayor des vorigen Amtsjahres sind ex officio Friedensrichter der Stadt. Den meisten Städten ist eine besondere Friedenskommission verliehen, d. h. neben dem Mayor und seinem Amtsvorgänger werden noch andere städtische Bürger zu Friedensrichtern ernannt, für die es besonderer Vermögensnachweise nicht bedarf; in großen Städten ist man zu dem System besoldeter Friedensrichter übergegangen. Die Städte können auch eigene Quartalsitzungen haben; in diesem Falle wird ein besoldeter Stadtrichter (recorder) und ein städtischer Coroner angestellt. Einzelne Städte bilden eine Grafschaft für sich, so daß sie auch einen eigenen Sheriff und eine besondere Stadtmiliz besitzen.

Auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, des Wegebaues, der Fürsorge für die lokalen Bedürfnisse, der Gewerbekonzessionen u. s. w. stehen dem Stadtrat diejenigen Befugnisse zu, welche sonst der Distriktsrat besitzt. Für die Verwaltung des städtischen Schulwesens wird ein besonderer städtischer Schulrat gewählt. Dagegen bildet das Armenwesen keinen Gegenstand der städtischen Verwaltung, sondern wird unabhängig von dieser durch die Armenverbände ausgeübt.

In die Verwaltungsgrafschaften sind die Städte in folgender Weise eingegliedert. Die Städte von mindestens 50000 Einwohnern und diejenigen, welche schon früher eigene Grafschaften bildeten, haben den Charakter besonderer Verwaltungsgrafschaften erhalten. Die Funktionen des Grafschaftsrates werden hier vom Stadtrat ausgeübt. Die Städte von mindestens 10000 Einwohnern bilden zwar einen Bestandteil der Verwaltungsgrafschaften, doch sollen, sofern sie eigene Quartalsitzungen haben, die Befugnisse des Stadtrates durch die Funktionen des Grafschaftsrates nicht beschränkt werden. Dagegen gehen die Verwaltungs- und Finanzgeschäfte der städtischen Friedensrichter in demselben Umfange, wie dies bei den Grafschaftsfriedensrichtern der Fall ist, auf den Grafschaftsrat über. In Städten unter 10 000 Einwohnern sind einzelne Befugnisse der Stadträte auf die Grafschaftsräte übertragen worden.

Die staatlichen Aufsichtsrechte über die städtische Vermögensverwaltung beschränken sich auf die Genehmigung der aufzunehmenden Anleihen sowie der Erwerbungen, Veräußerungen und Verpfändungen von Grundstücken, welche dem Schatzamt zusteht. Die Aufrechterhaltung der für diese Vermögensverwaltung bestehenden gesetzlichen Vorschriften liegt den Friedensrichtern und den Reichsgerichten ob. Die städtischen Statuten können durch königliche im geheimen Rat beratene Anordnung außer Kraft gesetzt werden. Auf den Gebieten der Distrikts- und Grafschaftsverwaltung unterstehen die Stadträte denselben Kontrolen wie die Distrikts- und Grafschaftsräte, also namentlich der Aufsicht und den Regulativen des local government board, während in Bezug die friedensrichterliche Thätigkeit in Polizei- und Strafsachen lediglich die früher erwähnten, bei den Reichsgerichten einzulegenden Rechtsmittel gegeben sind.

§ 18. Die sogen. Metropolis, d. h. die Stadt London, setzte sich aus der City of London, die eine eigene Grafschaft bildete, und einer Reihe von Städten und Kirchspielen zusammen, welche den Grafschaften Middlesex, Surrey und Kent angehörten. Die Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts hat für die Hauptstadt zunächst eine Reihe ge-

meinsamer Einrichtungen geschaffen, die local government act von 1888 derselben den Charkter einer eigenen Grafschaft für Justiz- und Verwaltungszwecke beigelegt.

Zunächst formierte man einen Umkreis von sieben englischen Meilen um Charing Croß, der aber später Erweiterungen erfahren hat, zu einem eigenen hauptstädtischen Polizeibezirk. In diesem Bezirke wurde zuerst eine besoldete, militärisch organisierte Polizeimannschaft eingerichtet, deren Leitung einer besonderen hauptstädtischen Polizeibehörde (metropolitan police-office) zusteht. Später wurden für die Hauptstadt gemeinsame Institutionen auf dem Gebiete der Armenpflege, des Gesundheits- und Bauwesens und des Schulwesens geschaffen und als Centralbehörde für gewisse Funktionen der Gesundheitspflege und des Bauwesens eine hauptstädtische Baubehörde (metropolitan board of works) eingesetzt. Infolge der neueren Schulgesetzgebung ist ein hauptstädtischer Schulrat (metropolitan school board) errichtet worden. Nach der local government act von 1888 bildet die Hauptstadt die Verwaltungsgrafschaft London mit einem Grafschaftsrat, dem auch die Befugnisse der hauptstädtischen Baubehörde übertragen sind. Sie ist aber auch für die Zwecke der Gerichtsbarkeit als Grafschaft London mit eigener Friedenskommission, Quartalsitzungen und Sheriff konstituiert worden. Nur die City of London bleibt in Bezug auf die letzteren Angelegenheiten so lange als besondere Grafschaft bestehen, bis sie selbst zu der Vereinigung mit der Grafschaft London ihre Zustimmung giebt. Ebenso sind diejenigen Verwaltungsbefugnisse, welche in Städten über 10 000 Einwohner der Stadtrat auszuüben hat, den städtischen Organen der City vorbehalten und nicht auf den Grafschaftsrat der Verwaltungsgrafschaft London übergegangen.

7. Das Exekutivpersonal.

§ 19. Die exekutiven Polizeibeamten Englands sind die constables.

Auch ihre Aemter wurden früher als Ehrenämter von Personen verwaltet, welche aus dieser Thätigkeit keinen Lebensberuf machten. Es bestanden petty constables für die einzelnen Ortschaften und high constables für die Hundertschaften, welche eine Mittelinstanz zwischen den Friedensrichtern und den petty constables bildeten. Die Ernennung dieser Beamten, welche ursprünglich durch die Gerichtsversammlungen erfolgte, war allmählich auf die Friedensrichter übergegangen.

Die mittelalterlichen Einrichtungen des Konstableramtes waren für einfache Verhältnisse berechnet und genügten daher den Bedürfnissen der neueren Zeit, insbesondere der Städte und Fabrikdistrikte nicht mehr. Namentlich in London war infolge der Mangelhaftigkeit des exekutiven Polizeipersonals ein Zustand völliger Unsicherheit eingetreten. Dies gab zu einer Reform des Polizeiwesens Veranlassung, welche schließlich zu der Einrichtung einer besoldeten, militärisch organisierten Polizeimannschaft geführt hat. Zunächst wurde eine solche für den hauptstädtischen Polizeibezirk errichtet. Es folgte die Ausdehnung derselben auf die inkorporierten Städte. Später wurde den Ortschaften freigestellt, kraft eines Beschlusses der Steuerzahler, den Grafschaften kraft eines Beschlusses der Quartalsitzungen eine gleiche Einrichtung einzuführen. Das schließliche Resultat dieser Entwicklung war die zwangsweise Durchführung derselben für das ganze Land im Jahre 1856. Es besteht demnach jetzt ein militärisch organisiertes Polizeikorps, welches dem Staatssekretär des Innern untergeordnet ist.

III. Die Behördenorganisation Frankreichs.

Für die geschichtliche Entwicklung der französischen Behördenorganisation sind zu vergleichen: L. A. Warnkönig, Th. A. Warnkönig und L. Stein, Französische Staats- und Rechtsgeschichte, 3 Bde., 1846—48; Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, 4 Bde., 2. Ausg., 1859. Dareste de la Chavanne, Histoire de l'administration de la France et des progrès du pouvoir royal. Tome I und II. 1848. Pardessus, Essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII. 1851. A. de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution, 1856. Anschütz, Ueberblick über die Geschichte der altfranzösischen Gerichtsverfassung in der Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Bd. V, S. 256 ff. E. Monnet, Histoire de l'administration provinciale, departementale et communale, 1885. E. Glasson, Histoire du droit et des institutions de la France. Tome I—VII 1887—96 (die bis jetzt erschienenen Bände des Werkes gehen bis an das Ende der feudalen Periode). — Das heutige Recht, zum Teil mit Berücksichtigung der historischen Entwickelung, stellen dar: M. F. Lafferière, Cours de droit public et administratif, 5. éd., Tome I und II. 1860. M. Th. Ducrocq, Cours de droit administratif, 6. éd. par Thorin, Tome I und II, 1881, 7. édit. Tome I 1897. A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, Tome I—VII; davon ist der erste Band unter dem besonderen Titel: Précis du cours de droit public et administratif, 4. éd., 1876, Bd. II—VII. 2. éd., 1885 erschienen; G. Dufour, Traité général de droit administratif, appliqué 3. éd., Tome I—VIII, 1868—70. J. B. Simonet, Traité élémentaire de droit public et administratif, 3. éd. 1897. P. Leroy-Beaulieu, L'administration local en France et en Angleterre. M. Block, Dictionnaire de l'administration

française, 2. éd, 1877, mit jährlich erscheinenden suppléments annuels. R. Dareste, La justice administrative en France, 1862. Ducrocq, Études sur la loi municipale du 5 avril 1884. 1886. Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts. O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes, 1886. E. Löning, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, Bd. V, S. 337 ff., Bd. VI, S. 12 ff., 181 ff., 308 ff. Ueber die kommunale Behördenorganisation in Frankreich vergl. auch v. Reitzenstein im Hdb. Band III, 2 S. 8 ff.

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 20. Die Einrichtungen des mittelalterlichen Frankreichs und Deutschlands finden ihre Grundlage in der Verfassung des Frankenreiches. Im Frankenreiche konzentrierte sich alle staatliche Gewalt in der Person des Königs. Er führte die Geschäfte der Reichsverwaltung mit Hülfe seiner Hofbeamten; ihm zur Seite standen beratende Versammlungen der weltlichen und geistlichen Großen. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung war das Reich in Grafschaften oder Gaue (comitatus, pagi) geteilt, an deren Spitze ein Graf stand, welcher die gesammte Regierungsgewalt in sich vereinigte. Die Grafschaften zerfielen in Hundertschaften (centenae, vicariae), innerhalb deren ein Hundertschaftsbeamter (centenarius oder vicarius) fungierte. Das Gericht wurde unter dem Vorsitz des Grafen oder des Centenars an den Malstätten der einzelnen Hundertschaften abgehalten, wobei Genossen der Hundertschaft als Urteilsfinder fungierten.

Die einfache Gliederung des fränkischen Reiches wurde durch die Entstehung des Lehnswesens durchbrochen. Das Wesen des Lehnsstaates besteht in einer Verbindung der Hoheitsrechte und öffentlichen Pflichten mit Grundbesitz. Die großen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen, deren Ausübung bisher den königlichen Beamten zugestanden hatte, insbesondere das Aufgebot und die Gerichtsbarkeit über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute. Sie besaßen diese Befugnisse als eigenes und privates Recht. Gleichzeitig waren sie durch das Verhältnis der Vasallität dem Könige gegenüber zu Treue und Kriegsdiensten verbunden. So schoben sich zwischen den König und die Unterthanen kleine erbliche Herrscher ein. Diese Entwicklung hatte bereits im Frankenreiche begonnen und nach Auflösung desselben sich fortgesetzt, so daß sie in Frankreich etwa zu der Zeit, als die Capetinger den französischen Thron bestiegen, vollendet war. Gerade in Frankreich fand der Lehnsstaat seine konsequenteste Ausbildung. Das ganze Land zerfiel in Grundherrschaften, welche teils dem Könige, teils dem Adel, teils der Geistlichkeit gehörten. Erst seit den Kreuzzügen bildete sich neben diesen Grundherrschaften ein neues Element in den Städten aus.

Die lokale Verwaltung und Gerichtsbarkeit stand den einzelnen Grundherren innerhalb ihrer Grundherrschaften zu. In den königlichen Herrschaften übte der König diese Befugnisse durch seine Beamten, die prévôts und baillis oder sénéchaux aus. Die prévôts (praepositi) waren Wirtschaftsbeamte (villici), denen zunächst die Verwaltung der königlichen Domänen, später auch die Gerichts- und Polizeigewalt auf denselben zustand. Als höhere Organe über denselben fungierten die grands baillis — so genannt im Gegensatz zu den baillis ordinaires, welche eine den prévôts ähnliche Stellung einnahmen — oder sénéchaux; sie führten die Aufsicht über die Verwaltung und übten die höhere Gerichtsbarkeit aus. Auf den Grundherrschaften der geistlichen und weltlichen Großen waren ähnliche Beamte vorhanden. Die Städte erlangten durch Privilegien der Könige und Grundherren, welche sie meist im Wege des Kaufes erwarben, eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Für die Beratung der allgemeinen Reichsangelegenheiten wurden zunächst noch Reichsversammlungen wie zu karolingischer Zeit abgehalten, die aber allmählich außer Gebrauch kamen. Daneben fanden auch Hoftage (curiae regis, parlamenta) statt, welche einen engeren Kreis von Personen umfaßten und an denen sich teils Räte des Königs teils weltliche und

geistliche Vasallen beteiligten. Diese Versammlungen fungierten zugleich als Rat des Königs und als Gerichtshof. Später wurden auch Bürger aus den Städten an den königlichen Hof berufen. So entwickelten sich die Generalstände (états généraux), d. h. periodisch zusammentretende Versammlungen von Vertretern der drei herrschenden Stände, Geistlichkeit, Adel und Städte, zum Zweck der Steuerbewilligung und Beratung der allgemeinen Reichsangelegenheiten, welche zuerst von Philipp dem Schönen berufen wurden. Außerdem bildeten sich ständige Behörden am königlichen Hofe aus, nämlich 1) der königliche Rat oder Staatsrat (consilium regis, conseil privé) eine kollegialisch organisierte Behörde, in welcher seit Philipp dem Schönen der Schwerpunkt der Reichsregierung liegt; 2) der Rechnungshof; 3) das Parlament, ein oberster Gerichtshof in Paris, der sich seit dem dreizehnten Jahrhundert definitiv von dem Staatsrat lostrennt.

§ 21. Die Herstellung eines einheitlichen Staatswesens in Frankreich erfolgte dadurch, daß die Könige die großen Vasallen, welche als Zwischenglieder zwischen ihnen und den Unterthanen standen, beseitigten und ihre Besitzungen mit den Ländern der Krone vereinigten. Die großen Lehnsherrschaften waren seit dieser Zeit bloße Provinzen des Reiches. Innerhalb derselben hatten sich vielfach besondere Ständeversammlungen und oberste Gerichtshöfe entwickelt. Die ersteren ließen die Könige als Provinzialstände fortbestehen, letztere wurden nach dem Muster des Parlamentes von Paris reorganisiert und nahmen seit dieser Zeit ebenfalls den Namen Parlamente an. Jedoch behauptete ihnen gegenüber das Parlament von Paris einen überwiegenden Einfluß.

Der Schwerpunkt der Centralregierung lag nunmehr im Staatsrat, welcher aus den höchsten Staatsbeamten — Staatsministern und Staatssekretären —, dreißig Staatsräten (conseillers d'état) und sogen. maîtres des requêtes bestand, deren Zahl allmählich von 8 bis 80 stieg. Letztere waren jüngere Beamte, denen die Prüfung der Eingaben und die Berichterstattung oblag und aus denen sich allmählich eine Art Staatsräte zweiter Klasse entwickelte. Der Staatsrat war aber nicht bloß höchstes Verwaltungsorgan, sondern übte auch die oberste Rechtssprechung in Verwaltungssachen aus. Durch die Errichtung ordentlicher Gerichtshöfe, insbesondere der Parlamente, war die Jurisdiktion des Königs nicht beseitigt worden. Dieser behielt kraft seiner Gerichtsherrlichkeit das Recht, alle Sachen abzuberufen. Die Abberufung konnte aber entweder während eines schwebenden Prozesses oder so ausgeübt werden, daß von vornherein durch königliche Verordnungen einzelne Gegenstände der Kompetenz der ordentlichen Gerichte entzogen und andern Behörden überwiesen wurden. Da nun die Parlamente in den Fällen, wo die Bedürfnisse der Verwaltung mit den Rechten der privilegierten Stände in Konflikt gerieten, sich meist auf die Seite der letzteren stellten und das Königtum wegen der unabhängigen Stellung derselben nicht im stande war, auf ihre Entschließungen Einfluß zu üben, so benutzten die Könige ihr Abberufungsrecht, um die Jurisdiktion in Verwaltungssachen besonderen Verwaltungsorganen zu übertragen. Auf diese Weise entstand eine umfassende Rechtssprechung des Staatsrates, sowie einzelner Specialbehörden, namentlich des Rechnungshofes (chambre des comptes) und des Steuerhofes (cour des aides).

In den einzelnen Teilen des Landes fehlte es an einer geordneten kommunalen Organisation vollständig. Als daher die Bedürfnisse der Finanz- und Polizeiverwaltung ein kräftigeres Eingreifen forderten, blieb nichts übrig, als die ganze Thätigkeit den Händen staatlicher Beamten anzuvertrauen. Die Erheber der Steuern waren ursprünglich von den Generalständen gewählt worden und zwar sowohl die Oberbeamten (généraux des aides) als auch die Unterbeamten (élus); die Könige wußten jedoch die Ernennung derselben sehr bald an sich zu bringen. Nachdem die élus königliche und infolge der permanenten taille ständige Beamte geworden waren, wurde ihnen auch die Rechtssprechung in Steuersachen in erster Instanz übertragen, während sie in höherer Instanz dem aus den généraux her-

vorgegangenen, schon früher erwähnten cour des aides zustand. Nur in denjenigen Ländern, in welchen Provinzialstände existierten (pays d'états im Gegensatz zu den pays d'élection), erfolgte die Erhebung der Steuern durch Beamte dieser Stände, während die Rechtssprechung in erster Instanz den ordentlichen Gerichten oblag. Im sechzehnten Jahrhundert wurde das ganze Reich in Finanzbezirke, sogen. généralités geteilt. Für die Verwaltung der Domänen setzte man kollegialisch organisierte Behörden (bureaux des finances) ein, denen gleichzeitig die Rechtssprechung in Domänensachen zustand. Ihnen wurden die élections untergeordnet. Zur Beaufsichtigung aller dieser Organe schickte man seit dem sechzehnten Jahrhundert einzelne aus den maîtres des requêtes des Staatsrates als commissaires départis in die Provinzen, wo sie sogen. Umritte (chévauchées) hielten. Unter Richelieu gestalteten sich die Kommissare zu Beamten um, welche ihren ständigen Sitz in den Bezirken hatten. Sie führten seit dieser Zeit den Namen Intendanten (intendants de justice, police et des finances et commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi) und vereinigten in ihrer Person die ganze Regierungsgewalt. Insbesondere besaßen sie eine ausgedehnte Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen, während die Kompetenz der alten Finanzbehörden zu ihren Gunsten mehr und mehr beschränkt wurde. Durchaus vom Könige abhängig wurden sie die Hauptstützen der absoluten Monarchie. Zu ihrer Unterstützung ernannten sie Gehilfen, subdélégués. Diese besaßen aber keine selbständige Entscheidungsgewalt, sondern waren Mandatare der Intendanten, an welche sie zu berichten und deren Befehle sie zu vollstrecken hatten.

§ 22. So war in Frankreich schon zu den Zeiten des ancien régime eine zentralisierte und bureaukratische Verwaltung und eine besondere Jurisdiktion in Verwaltungsangelegenheiten entstanden. Die Versuche Ludwigs XVI., den staatlichen Beamten gewählte Räte zur Seite zu setzen, die an der Verwaltung Teil nehmen sollten, hatten keinen Erfolg; sie scheiterten namentlich an der Entwöhnung der Bevölkerung von politischer Thätigkeit. Dagegen unternahm die Revolution einen vollständigen Bruch mit den Traditionen des ancien régime. Der Staatsrat wurde beseitigt; die obere Leitung aller Verwaltungszweige Ministern anvertraut, welche sich unter dem Vorsitze des Königs zu einem Rate vereinigten, der zwar den Namen Staatsrat fortsetzte, in seiner Organisation und Stellung aber von dem alten Staatsrat völlig verschieden war. An die Stelle des Ministerrates traten später der Konvent und seine Ausschüsse, dann das Direktorium. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung wurde das Land ohne jede Berücksichtigung des historischen Zusammenhanges nach einem gleichartigen und einfachen System in Departements, Distrikte, Kantone und Munizipalitäten geteilt. Innerhalb der Departements, Distrikte und Munizipalitäten sollten die Verwaltungsfunktionen von gewählten Körperschaften ausgeübt werden. Durch die Verfassung vom 5 fructidor des Jahres III., die sogen. Direktorialverfassung, wurden die Distrikte gänzlich unterdrückt; die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern sollten keinen Gemeinderat, sondern nur einen agent municipal und einen adjoint haben, die Gesamtheit der agents eines Kantons aber zu der municipalité de canton vereinigt werden. Die Verwaltung durch gewählte Kollegien erwies sich jedoch als ganz unausführbar. Durch die Thätigkeit der staatlichen Beamten, insbesondere der Intendanten, war der Lokalgeist ertötet, die Bevölkerung der politischen Thätigkeit entfremdet worden. Auf dem Lande fehlten die geeigneten Elemente, da Adel und Geistlichkeit infolge der socialen Umgestaltung allen Einfluß verloren hatten, die Bourgeoisie der ländlichen Bevölkerung stets fremd gegenüber gestanden hatte, die niederen Stände zur Uebernahme der Funktionen nicht im stande waren. Es entstanden daher zum Teil geradezu anarchische Zustände. Nicht nur der Konvent sah sich veranlaßt, Kommissare in die Provinzen zu senden, auch unter dem Direktorium wurden bei den Departements- und Munizipalverwaltungen staatliche Kommissare angestellt. — Eine besondere Verwaltungsjurisdiktion bestand in dieser Zeit nicht. Da man

aber die Rechtssprechung in Verwaltungssachen auch nicht den ordentlichen Gerichten übertragen wollte, teils wegen des Grundsatzes der Gewalteinteilung, teils wegen eines gewissen Mißtrauens, das man gegen die ordentlichen Gerichte deshalb hegte, weil sie sich früher häufig auf die Seite der bevorrechtigten Stände gestellt hatten, so wurde dieselbe den Verwaltungsorganen als ein Bestandteil ihrer Verwaltungsbefugnisse belassen.

§ 23. Der Reorganisator der französischen Verwaltung ist Napoleon I. Er kehrte in der Verfassung vom 23 frimaire und dem Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII in allen wesentlichen Punkten zu den Einrichtungen des ancien régime zurück. Nach Wiederherstellung der Distrikte unter dem Namen Arrondissements und Beseitigung der Unterschiede zwischen Gemeinden über und unter 5000 Einwohner führte er eine einfache systematische Organisation ein. Die gewählten Körperschaften wurden aufgehoben und an die Spitze jedes Verwaltungsbezirkes ein vom Staate ernannter und abhängiger Einzelbeamter gestellt, der alle Verwaltungsfunktionen in sich vereinigt: im Departement der Präfekt, im Arrondissement der Souspräfekt, in der Gemeinde der Maire. In dem Präfekten lebte der alte Intendant, in dem Souspräfekten der subdélégué wieder auf. Den regierenden Einzelbeamten traten auf allen Stufen der Verwaltung Räte (conseils) zur Seite, welche aus Bewohnern des Bezirkes von der Regierung ernannt wurden, aber lediglich beratende und vermögensverwaltende Funktionen besaßen. Dem Grundgedanken der Organisation gab der Berichterstatter über das Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII mit den Worten Ausdruck: Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Auch in der Centralverwaltung knüpfte Napoleon an die Traditionen des ancien régime an, indem er den Staatsrat wiederherstellte. Er richtete endlich auch wieder eine besondere Verwaltungsjurisdiktion ein, als deren Organe in den einzelnen Departements die Präfekturräte, im Centrum des Staates der Staatsrat fungieren sollte.

An dieser Verwaltungsorganisation sind später einzelne Aenderungen vorgenommen worden. Insbesondere hat die Gesetzgebung der 30er Jahre an die Stelle der Ernennung der conseils durch die Regierung die Wahl derselben durch die Bevölkerung gesetzt. Das Wahlrecht wurde zunächst durch einen Census beschränkt, seit 1848 ist für die Wahlen das allgemeine Stimmrecht eingeführt worden. Nachdem die jetzige Republik den betreffenden Kollegien politische Befugnisse, namentlich das Recht zum Senat zu wählen, verliehen hat, sind die Wahlen mehr und mehr zum Gegenstand politischer Agitationen geworden. Die Gesetzgebung der Republik zeigt das ernste Bestreben, die Rechte der kommunalen Körperschaften zu erweitern und ihnen eine selbständigere Stellung einzuräumen. Nichtsdestoweniger ist die Napoleonische Verwaltungsorganisation in ihren Grundzügen bis zum heutigen Tage bestehen geblieben. Sie hat alle Verfassungsänderungen überdauert, welche seit der Zeit ihrer Einführung in Frankreich eingetreten sind.

2. Die Centralverwaltung.

§ 24. Alle Verwaltungsbefugnisse konzentrieren sich in den Händen des Staatsoberhauptes, jetzt des Präsidenten der Republik. Er ist Chef der vollziehenden Gewalt. Unter ihm werden die einzelnen Verwaltungszweige von verantwortlichen Ministern verwaltet. Die Abgrenzung der Ministerialdepartements erfolgt auf dem Verordnungswege und hat im Laufe der Zeiten sehr gewechselt. Die Organisation der einzelnen Ministerien ist streng bureaumäßig, die in denselben angestellten Beamten sind sämtlich Berufsbeamte. Zur Beratung und Beschlußfassung über allgemeine Angelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrate.

Das zweite Organ der Centralverwaltung ist der Staatsrat. Die jetzigen Bestimmungen über die Organisation desselben beruhen auf den Gesetzen vom 24. Mai 1872, 1. August 1874, 13. Juli 1879, 1. Juli 1887.

Danach besteht der Staatsrat aus 32 Staatsräten im ordentlichen Dienst, 18 Staatsräten im außerordentlichen Dienst, 30 maîtres des requêtes und 36 Auditoren: 12 erster und 24 zweiter Klasse. Die Staatsräte und maîtres des requêtes werden vom Präsidenten der Republik ernannt [7]). Eine besondere Vorbildung für diese Stellen wird nicht erfordert, nur ein bestimmtes Alter. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste werden aus aktiven Verwaltungsbeamten genommen, während die Stellung eines Staatsrates im ordentlichen Dienste und eines maître des requêtes mit der Bekleidung eines Staatsamtes oder der Stellung als Direktor einer vom Staat privilegierten oder subventionierten Gesellschaft unvereinbar ist. Doch kann ein Teil derselben vorübergehend mit der Wahrnehmung öffentlicher Funktionen betraut werden. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste behalten ihre Stelle so lang, als sie das betreffende Staatsamt bekleiden. Die Staatsräte im ordentlichen Dienste und die maîtres des requêtes können durch Dekret des Präsidenten abberufen werden. Die Auditoren zweiter Klasse werden auf Grund einer Konkurrenzprüfung ernannt, über welche ein Regulativ das Nähere zu bestimmen hat. Die Auditoren erster Klasse wurden früher ebenfalls auf Grund einer Konkurrenzprüfung ernannt, zu welcher nur Auditoren zweiter Klasse zugelassen werden durften. Durch das Gesetz vom 13. Juli 1879 ist dieselbe beseitigt, die Ernennung der Auditoren erster Klasse erfolgt nunmehr durch den Präsidenten der Republik aus Auditoren zweiter Klasse und früheren Auditoren. Auch die Auditoren erster Klasse können vorübergehend zu öffentlichen Funktionen berufen werden. Der Staatsrat zerfällt in 5 Sektionen: eine Sektion für Gesetzgebung, eine Sektion für Verwaltungsjurisdiktion (section du contentieux) und drei Sektionen für Verwaltung, unter welche die Geschäfte auf dem Verordnungswege verteilt werden. Die Verhandlungen finden entweder im Plenum (assemblée générale) oder in den Sektionen statt. Den Vorsitz im Plenum führt der Siegelbewahrer (Justizminister), in seiner Abwesenheit ein Vizepräsident. Die Sektionen haben besondere Präsidenten. Doch kann an ihrer Stelle auch der Siegelbewahrer den Vorsitz übernehmen; nur in der section du contentieux ist dies nicht gestattet. Wenn der Siegelbewahrer im Plenum oder in einer Sektion den Vorsitz führt, so hat er auch entscheidende Stimme. Die andern Minister haben nur im Plenum einen Sitz und entscheidende Stimme lediglich bei Angelegenheiten ihres Ressorts. Die Staatsräte im ordentlichen Dienste besitzen entscheidende Stimme im Plenum und den Sektionen. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienste haben entscheidende Stimme nur in Angelegenheiten des ministeriellen Departements, dem sie angehören, sonst nur beratende Stimme; die maîtres des requêtes haben in denjenigen Angelegenheiten, in welchen sie mit Referaten betraut sind, entscheidende, sonst beratende Stimme; die Auditoren haben überhaupt nur in denjenigen Angelegenheiten Stimme, in welchen sie Berichterstatter sind und zwar in den Sektionen entscheidende, im Plenum beratende.

Die Funktionen des Staatsrats sind die Abgabe von Gutachten über Gesetze und allgemeine Verwaltungsmaßregeln und die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von letzterer wird später die Rede sein.

3. Die Lokalverwaltung.

§ 25. **Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.** Für die Zwecke der lokalen Verwaltung ist Frankreich in Departements, Arrondissements und Gemeinden eingeteilt. Die Departements und Gemeinden haben den Charakter von Korporationen, welche Vermögen erwerben können; dagegen sind die Arrondissements bloße Verwaltungsbezirke. Als Mittelglied zwischen dem Arrondissement und der Gemeinde besteht der Kanton. Dieser hat jedoch keinerlei Organisation; an seiner Spitze steht nicht einmal ein Beamter; er dient nur als administrative Einteilung für gewisse Verwaltungszwecke, z. B. Aushebung, Wahlen zu den General- und Arrondissementsräten &c.

An der Spitze eines jeden dieser Bezirke steht ein Einzelbeamter: der Präfekt im Departement, der Souspräfekt im Arrondissement, der Maire in der Gemeinde. Diese Beamten wurden nach der Napoleonischen Verwaltungsgesetzgebung sämtlich von staatlichen Organen ernannt; ihre Aemter waren also reine Staatsämter. An diesem Grundsatz ist hinsichtlich der Präfekten und Souspräfekten stets festgehalten worden. In Bezug auf die Maires haben dagegen die Einrichtungen zwischen Wahl und Ernennung gewechselt. Augenblicklich besteht wieder das System der Wahl durch den Munizipalrat, so daß also das Amt nicht den Charakter eines staatlichen, sondern den eines kommunalen Amtes besitzt. Präfekt

7) Das Gesetz vom 24. Mai 1872 Art. 3 bestimmte, daß die Staatsräte im ordentlichen Dienst von der Nationalversammlung gewählt werden sollten. Diese Vorschrift ist durch Art. 4 des Gesetzes über die Organisation der öffentlichen Gewalten vom 25. Febr. 1875 wieder aufgehoben worden.

und Souspräfekt sind besoldete Berufsbeamte, während der Maire sein Amt als unbesoldetes Ehrenamt neben andern Berufsgeschäften verwaltet, also ein Element der Selbstverwaltung repräsentiert. Eine besondere Vorbildung wird für keines der genannten Aemter erfordert. Die betreffenden Beamten können von der Regierung jederzeit frei entlassen werden. Der Maire und Souspräfekt sind dem Präfekten, der Präfekt dem Minister unbedingt untergeordnet. Das französische Verwaltungssystem beruht daher auf dem Grundsatze strengster Centralisation; durch dasselbe ist jene schrankenlose Macht der Centralgewalt begründet worden, welche unter allen Regierungsformen die charakteristische Eigentümlichkeit des französischen Staatslebens gebildet hat.

Den Einzelbeamten stehen auf allen Stufen der Verwaltung als kommunale Elemente gewählte Räte (conseils) zur Seite: dem Präfekten der Generalrat, dem Souspräfekten der Arrondissementsrat, dem Maire der Munizipalrat. Sie haben jedoch an der aktiven Staatsverwaltung, insbesondere an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, so gut wie keinen Anteil; ihre Funktionen beschränken sich im Wesentlichen auf Beratung und Vermögensverwaltung. Zur Unterstützung des Präfekten dient außerdem der Präfekturrat.

§ 26. Die Departementsverwaltung. Als Organe der Departementsverwaltung fungieren:

1. Der Präfekt. Er ist Agent der vollziehenden Gewalt im Departement und gleichzeitig Repräsentant des letzteren in seiner Eigenschaft als Vermögenssubjekt. Er vertritt sowohl den Staat als das Departement beim Abschluß von Rechtsgeschäften und in Rechtsstreitigkeiten. Bei Prozessen zwischen dem Staate und dem Departement liegt dem Präfekten die Vertretung des Staates ob. Der Präfekt des Departements fungiert zugleich als Souspräfekt des Arrondissements der Hauptstadt. Die Ernennung des Präfekten steht dem Staatsoberhaupt zu. Bei jeder Präfektur ist ein Generalsekretär angestellt, der den Präfekten in Verhinderungsfällen vertritt, Chef der Kanzlei des Präfekten ist und dem einzelne Befugnisse des Präfekten delegiert werden können.

2. Der Präfekturrat (conseil de préfecture). Er besteht aus 3—4 (im Seine-Departement aus 9) Mitgliedern, welche den Charakter von besoldeten Staatsbeamten haben und vom Staatsoberhaupt ernannt werden. Er bildet den Rat des Präfekten, dessen Gutachten dieser in allen Angelegenheiten vernehmen kann, in gewissen Angelegenheiten vernehmen muß. Er fungiert außerdem als Verwaltungsgericht erster Instanz.

3. Der Generalrat (conseil général), die Vertretung der Bevölkerung des Departements.

Die Mitglieder desselben wurden nach dem Gesetze vom 28 pluviôse des Jahres VIII vom Staatsoberhaupt ernannt. An die Stelle der Ernennung ist seit dem Jahre 1833 das System der Wahl getreten und seit 1848 erfolgt diese Wahl durch allgemeines Stimmrecht. Die jetzt maßgebenden Bestimmungen über die Organisation und Stellung der Generalräte beruhen im Wesentlichen auf dem Gesetze vom 10. August 1871, welches durch Gesetz vom 31. März 1886 eine kleine Modifikation erfahren hat. Der Generalrat tagt unter dem Vorsitz eines von ihm gewählten Präsidenten; der Präfekt hat Zutritt zu den Sitzungen und muß auf Verlangen jederzeit gehört werden. Dem Präsidenten der Republik steht die Befugnis zu, die Generalräte aufzulösen; diese Maßregel darf sich aber stets nur auf einen einzelnen Generalrat erstrecken, muß motiviert werden und zwar mit Gründen, welche den Verhältnissen des speziellen Generalrates entnommen sind. In diesem Falle haben die Neuwahlen und der Zusammentritt des neugewählten Generalrates zu gesetzlich vorgeschriebener Zeit stattzufinden.

Dem Generalrat stehen folgende Funktionen zu: 1) Auf dem Gebiete der Steuerverwaltung hat er die direkten Staatssteuern auf die Arrondissements zu verteilen, die Zuschläge zu den Staatssteuern für Departementszwecke (centimes additionnels und centimes extraordinaires) zu bewilligen, Reklamationen der Arrondissements und der Gemeinden wegen der Steuerverteilung zu entscheiden und das Maximum der außerordentlichen Zuschläge zu bestimmen, welche die Munizipalräte für außerordentliche Ausgaben der Gemeinden bewilligen dürfen. 2) Der Generalrat besitzt eine Reihe anderweiter Verwaltungsbefugnisse, welche vorzugsweise auf dem Gebiete der departementalen Vermögens- und Anstaltsver-

waltung liegen. Durch das Gesetz vom 10. August 1871 sind dieselben zwar wesentlich vermehrt worden, es ist aber auch durch dieses dem Generalrat eine Mitwirkung auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung nicht eingeräumt worden. Die Beschlüsse des Generalrats bedurften früher der Bestätigung des Staatsoberhauptes oder des Präfekten, jetzt ist eine solche nur in wenigen Fällen erforderlich. Dagegen können die Beschlüsse durch Dekret des Staatsoberhauptes oder des Präfekten aufgehoben werden. 3) Der Generalrat hat das Recht, Gutachten abzugeben oder Wünsche zu äußern.

4. Die Departementalkommission, ein aus 4—7 Mitgliedern bestehender Ausschuß des Generalrates, der von diesem jährlich gewählt wird. Er tagt unter dem Vorsitz seines ältesten Mitgliedes. Der Präfekt hat das Recht, anwesend zu sein und gehört zu werden. Die Verwaltungsbefugnisse der Departementalkommission liegen ebenfalls wesentlich auf dem Gebiete der departementalen Vermögensverwaltung. Bei Prozessen zwischen dem Staat und dem Departement wird letzteres durch ein Mitglied der Departementalkommission vertreten.

§ 27. Die Arrondissementsverwaltung. Die Organe der Arrondissementsverwaltung sind:

1. Der Souspräfekt. Er steht an der Spitze der Arrondissementsverwaltung, hat aber keine selbständige Amtsgewalt, sondern ist nur ein Organ des Präfekten. Die Ernennung steht dem Staatsoberhaupt zu.

2. Der Arrondissementsrat (conseil d'arrondissement). Er wird von den Angehörigen des Arrondissements und zwar durch allgemeines Stimmrecht gewählt. Eine entscheidende Stimme besitzt er nur bei der Verteilung der direkten Steuern auf die Gemeinden; im übrigen hat er lediglich das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen.

§ 28. Die Gemeindeverwaltung. Die französische Gesetzgebung kennt keinen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden; es besteht eine durchaus gleichartige Verfassung für alle Gemeinden. Maßgebend ist jetzt das Gesetz vom 5. April 1884. Als Organe der Gemeindeverwaltung erscheinen:

1. Der Maire. Er ist zugleich Agent der vollziehenden Gewalt und Vertreter der Gemeinde als Vermögenssubjekt. In ersterer Eigenschaft hat er die Regierungsgewalt in der Gemeinde nach den Vorschriften des Präfekten auszuüben. In letzterer Eigenschaft stehen ihm verschiedene Befugnisse auf dem Gebiete der kommunalen Vermögensverwaltung, insbesondere der Vorsitz im Munizipalrat und die Ausführung der Beschlüsse desselben zu. Der Maire wurde ursprünglich von der Regierung ernannt und zwar nach den verschiedenen Gesetzgebungen, welche in dieser Beziehung einander gefolgt sind, entweder ohne Beschränkung oder so, daß nur Mitglieder des Munizipalrates zu dem Amte berufen werden durften. In den Jahren 1848 und 1871 trat an die Stelle der Ernennung die Wahl durch den Munizipalrat, wurde jedoch bald wieder beseitigt. Seit dem Gesetze vom 12. August 1876 besteht aber wieder das System der Wahl. Der Munizipalrat wählt den Maire aus seiner Mitte. In den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Kantone sollte nach dem Gesetz vom 12. Aug. 1876 der Präsident der Republik den Maire aus den Mitgliedern des Munizipalrates ernennen. Durch die Gesetze vom 28. März 1882 und 5. April 1884 ist das Wahlrecht aber auch auf diese ausgedehnt worden. Die Zeit der Amtsdauer beträgt 4 Jahre. Die Maires können während ihrer Amtsdauer durch Dekret des Präfekten suspendiert, durch Dekret des Präsidenten der Republik ihrer Stelle enthoben werden.

2. Die Adjunkten (adjoints). Je nach der Größe der Gemeinden sind in denselben entweder einer oder mehrere Adjunkten vorhanden. Sie fungieren als Gehilfen und in Verhinderungsfällen als Vertreter des Maire. Ihre Ernennung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie die des Maire und sie unterliegen ebenso wie dieser einer Absetzung durch die Regierung.

3. Der Munizipalrat (conseil municipal), welcher aus 10—36 Mitgliedern besteht. Ursprünglich wurde der Munizipalrat ebenso wie der Generalrat durch Ernennung gebildet. Im Jahre 1831 ist an deren Stelle die Wahl getreten, seit 1848 erfolgen die Wahlen nach allgemeinem Stimmrecht. Die neuesten Bestimmungen über die Wahl finden sich in dem Gesetze vom 5. April 1884. Die Wahlperiode beträgt vier Jahre. Die Munizipalräte können während der Dauer der Wahlperiode aufgelöst werden; in diesem Falle tritt bis zum Vollzug der Neuwahlen an ihre Stelle eine vom Staatsoberhaupt ernannte aus 3 bis 7 Mitgliedern bestehende Specialdelegation, die aber nur sehr beschränkte Funktionen besitzt. Dem Munizipalrat steht die Bewilligung der Gemeindeabgaben unter Oberaufsicht des Generalrates und die Verwaltung des Gemeindevermögens zu. Es bedürfen jedoch die in letzterer Beziehung gefaßten Beschlüsse einer Bestätigung der vorgesetzten Autorität, in der Regel des Präfekten. Außerdem hat der Munizipalrat das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern.

Eine abweichende Gemeindeverfassung besteht in Paris und Lyon. In Paris sind die Verwaltungsbefugnisse zwischen dem Seinepräfekten und dem Polizeipräfekten geteilt. Ersterer steht an der Spitze der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und versieht gewissermaßen die Stelle eines Maire der Stadt Paris. Die sogen. Maires, welche an der Spitze der zwanzig Arrondissements stehen, in welche Paris zerfällt, haben nur einzelne untergeordnete Funktionen wahrzunehmen. Die obrigkeitlichen Befugnisse, insbesondere die Ausübung der Polizeigewalt, stehen dem Polizeipräfekten zu. Der Munizipalrat von Paris setzt sich nach dem Gesetze vom 14. April 1871 aus 80 Mitgliedern zusammen, von denen jedes der 20 Arrondissements 4 wählt. Er tagt unter einem eigenen Präsidenten. Der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt haben zu den Sitzungen Zutritt und müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Der Generalrat des Seinedepartements besteht nach den Gesetzen vom 16. Sept. 1871 und 21. Mai 1873 aus dem Munizipalrat von Paris und 8 Mitgliedern, welche in den Arrondissements Sceaux und St. Denis gewählt werden. Die Wahl der Mitglieder des Munizipalrates und der dem Generalrat hinzutretenden Vertreter erfolgt nach einem Gesetz vom 2. April 1896 jetzt ebenso wie die der übrigen Munizipalräte auf vier Jahre. Eine Departementalkommission existiert dort nicht. In der Stadt Lyon standen auf Grund des Gesetzes vom 4. April 1873 dem Rhonepräfekten dieselben Befugnisse zu, welche in Paris der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt ausüben. Seit dem Gesetz vom 21. April 1881 steht dagegen wieder ein Maire an der Spitze der städtischen Verwaltung, dem Rhonepräfekten ist nur die Ausübung der Polizei geblieben. Die Stadt zerfällt in sechs Arrondissements, an deren Spitze sich Adjunkten in einer ähnlichen Stellung wie die Pariser Maires befinden.

4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (contentieux administratif).

§ 29. Dem Grundsatze der Gewaltenteilung, auf welchem die neueren französischen Verfassungen beruhen, entsprechend ist den ordentlichen Gerichten jede Rechtsprechung in Verwaltungssachen entzogen. Für die Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten bestehen besondere Verwaltungsgerichte. Uebrigens umfaßt die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bloß solche Angelegenheiten, in welchen es sich um die Ausübung von Hoheitsrechten handelt, sondern auch fiskalische Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehören.

Als ordentliche Verwaltungsgerichte erster Instanz fungieren die Präfekturräte. Diese besitzen zwar keine allgemeine Kompetenz in Verwaltungsstreitsachen, sondern nur diejenigen Jurisdiktionsbefugnisse, welche ihnen durch spezielle gesetzliche Vorschriften zugewiesen sind. Aber ihre Kompetenz erstreckt sich fast durch das ganze Gebiet der Verwaltung. Eine prinzipielle Formulierung ihrer Zuständigkeit ist nicht möglich; die Feststellung ihres Wirkungskreises läßt sich nur auf Grund einer speziellen Darstellung der einzelnen Verwaltungsgebiete geben[8]). Der Präfekturrat tagt unter dem Vorsitz des Präfekten. Die Mitglieder desselben werden vom Präsidenten der Republik ernannt; sie müssen 25 Jahre alt und entweder Licentiaten der Rechte oder 10 Jahre im Staatsdienst, als Maire oder

---

8) Einen guten Ueberblick giebt Löning, a. a. O. Bd. VI, S. 13 ff.

Generalrat thätig gewesen sein. Sie sind frei entlaßbar. Garantien richterlicher Unabhängigkeit besitzen sie daher nicht. Auch bieten die Vorschriften über ihre Qualifikation keine unbedingte Gewähr, daß sie in den zu ihrer Entscheidung kommenden Fragen über die nötige Sachkenntnis und Erfahrung verfügen. Sie bestehen in der Regel aus jüngeren Beamten, welche die Absicht haben Karriere zu machen und durchaus von der zeitigen Ministerialverwaltung abhängig sind.

Das oberste Verwaltungsgericht ist der Staatsrat. Derselbe besitzt in dieser Eigenschaft eine dreifache Kompetenz. Zunächst entscheidet er die Berufungen von den Präfekturräten. Sodann hat er eine Reihe von ihm speziell zugewiesenen Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz zu erledigen. Endlich ist er Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, indem er dieselben wegen Ueberschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugnis, welche sich während der Restauration und Julimonarchie in der Praxis ausgebildet und seitdem in unbestrittener Uebung bestanden hatte, ist dem Staatsrat durch Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden.

Bis zum Jahre 1872 war der Staatsrat in allen Verwaltungsstreitsachen auf die Abgabe eines Gutachtens beschränkt; die Entscheidung erfolgte formell durch das Staatsoberhaupt, wenn auch thatsächlich nicht von dem Votum des Staatsrates abgegangen wurde. Nur in der Zeit von 1849 bis 1852 besaß er die Stellung eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes, und diese ist ihm durch das Gesetz vom 24. Mai 1872 zurückgegeben worden. Die zur Entscheidung des Staatsrates gelangenden Angelegenheiten werden in der section du contentieux vorbereitet, die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Versammlung (assemblée publique statuant aux contentieux), welche sich aus der section du contentieux und acht Staatsräten im ordentlichen Dienste zusammensetzt. Den Vorsitz führt der Vizepräsident des Staatsrates, im Falle seiner Verhinderung der Präsident der section du contentieux. Sachen, für welche kein Advokat bestellt ist, werden von der Sektion entschieden, wenn nicht der Regierungskommissar oder ein Mitglied der Sektion verlangt, daß sie vor die öffentliche Versammlung gebracht werden. Wenn übrigens der Staatsrat durch die neuere Gesetzgebung zu einem definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofe geworden ist, so bietet doch auch er die Garantien einer unparteiischen Rechtsprechung nicht dar, da seine Mitglieder sich wegen der Möglichkeit der Abberufung in viel zu großer Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung befinden.

Als Vertreter des Staates fungiert bei den Verhandlungen vor den Präfekturräten der Generalsekretär der Präfektur, bei den Verhandlungen vor dem Staatsrat einer der mit dieser Funktion betrauten maîtres des requêtes.

5. Das Exekutivpersonal.

§ 30. Das exekutive Polizeipersonal Frankreichs besteht theils aus ortspolizeilichen, teils aus staatspolizeilichen Beamten.

Das Ortspolizeipersonal wird auf Kosten der Gemeinden unterhalten. In den Gemeinden mit mehr als 40000 Einwohnern wird die Organisation des Polizeikorps durch ein nach Anhörung des Staatsrates erlassenes Dekret des Präsidenten der Republik geregelt. Die Ernennung des Polizeipersonals erfolgt durch den Maire unter Bestätigung des Präfekten oder Souspräfekten (Gesetz vom 5. April 1884).

Die staatliche Polizeimacht wird durch die Gendarmerie repräsentiert. Sie bildet ein militärisch organisirtes Korps, dessen Verfassung jetzt auf den Dekreten vom 1. März 1854 und 24. April 1858 beruht. Sie dient sowohl den Zwecken der gerichtlichen als denen der Verwaltungspolizei. In ersterer Beziehung ist sie dem Justizminister, in letzterer dem Minister des Innern untergeordnet, während sie hinsichtlich der Oekonomie und Disziplin dem Kriegsminister untersteht.

IV. Die Behördenorganisation Deutschlands.

Ueber die Geschichte der deutschen Behördenorganisation sind abgesehen von den Lehr- und Handbüchern des deutschen Staatsrechts und der deutschen Rechtsgeschichte zu vergleichen: A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutschen Territorien, 2. Bde., 1872. Lamprecht, Deutsches Wirtschaftsleben im Mittelalter, Bd. I. 1885, S. 1357 ff. G. Schmoller,

Der deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert in seinem Jahrbuch Bd. XVIII. S. 695 ff. Die umfassendste Behandlung hat bis jetzt die Geschichte der preußischen Verwaltungsorganisation gefunden. Die bedeutendsten Arbeiten auf diesem Gebiete sind: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde., 1867. Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums, 3 Bde., 1874 bis 1884. C. Twesten, Der preußische Beamtenstand in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XVIII, S. 1 ff., 109 ff. G. Schmoller, Der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhem I in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XXVI, S. 148 ff., 253 ff., 538 ff. G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde, Jahrg. VIII, S. 521 ff., X, S. 257 ff., 537 ff., XI, S. 513 ff., XII, S. 353 ff., 425 ff. E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 1881. C. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes, 3 Bde., 1884—86. Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverfassung und Rechtsverwaltung, 2 Bde., 1888. Acta borussica. Denkmäler der preußischen Staatsverwaltung im achtzehnten Jahrhundert. Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung im achtzehnten Jahrhundert. Bd. I. bearbeitet von Schmoller und Krauske. 1894. E. Löning, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen im Verwaltungsarchiv Bd. II. S. 217 ff., 437 ff., III. S. 94 ff., 510 ff. Vgl. auch v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. III, 1883, S. 49 ff. H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., 1888, S. 225 ff. Für die Entwicklung der bayerischen Verwaltungsorganisation sind namentlich zu nennen: Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, Bd. I, 1889. Seydel, Bayerisches Staatsrecht Bd. I, 2. Aufl. 1896, S. 18 ff. — Den heutigen Zustand der Verwaltungsorganisation in den Einzelstaaten stellen dar: Mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 4. Aufl., 1895, S. 311 ff. H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Bd. I, 1881, S. 295 ff., 408 ff. v. Rönne, a. a. O. S. 68 ff. H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, Bd. I, S. 238 ff., 436 ff. K. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, 1884. Ders., Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden, 1884. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes, 5. Aufl., 1877, S. 245 ff. Ders., Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., 1871, S. 7 ff. Seydel, a. a. O. Bd. I. S. 490 ff. R. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., 1840, Bd. II, S. 8 ff. v. Sarwey, Staatsrecht des Königreiches Württemberg, 1883, Bd. II, S. 320 ff. Leuthold, Königlich sächsisches Verwaltungsrecht, 1878, S. 108 ff. v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880, S. 209 ff. und die Bearbeitungen der Landesstaatsrechte in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes. Ueber die Organisation der Reichsverwaltung ist zu vergleichen: L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Bd. I, 1876, S. 389 ff.; P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I, 3. Aufl., 1895, S. 321 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 377 ff. H. Schulze, Deutsches Staatsr., Bd. II, S. 88 ff. Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 2. Aufl. 1895, S. 250 ff. — Hinsichtlich der näheren Nachweisungen über die Gesetzgebung verweise ich auf mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Ueber die kommunale Behördenorganisation in Deutschland vergl. auch v. Reitzenstein im Hdb. Band III, 2 S. 13 ff.

1. Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation.

§ 31. Als das Frankenreich in Ost- und Westfrankenreich auseinanderfiel, bestanden in Deutschland und Frankreich durchaus gleichartige Zustände. Die weitere Entwicklung nahm aber in beiden Ländern einen geradezu entgegengesetzten Verlauf. Während es in Frankreich den Königen gelang, der großen Vasallen Herr zu werden und die ganze Staatsverwaltung von einem Centralpunkte aus zu leiten, verlor das deutsche Königtum stetig an Bedeutung, während die großen Vasallen immer mehr Hoheitsrechte in ihrer Hand vereinigten. Mit dem dreizehnten Jahrhundert war die Ausbildung der Landeshoheit entschieden und seit dieser Zeit lag der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in dem Reiche, sondern in den einzelnen Territorien.

Es hat demnach auch die Geschichte der Behördenorganisation nicht an das Reich, sondern an die Länder anzuknüpfen. Im Frankenreiche hatten für die lokale Verwaltung die Aemter des Grafen und des Centenars bestanden. Die Befugnisse der Grafen waren auf die Landesherren übergegangen. In den größeren Territorien befanden sich jedoch die Landesherren nicht in der Lage, diese Befugnisse selbst auszuüben, sie begnügten sich, für die einzelnen Grafschaften, aus welchen sich ihr Territorium zusammensetzte, je einen Grafen zu bestellen. In den geistlichen Fürstentümern vertrat der bischöfliche Vogt die Stelle des Grafen. In den Hundertschaften oder Centen blieb das Amt des Centenars (Centgraf,

Gograf, Schultheiß) bestehen; eine ähnliche Stellung wie die Zent- und Gografen im mittleren und westlichen Deutschland nahmen die Vögte in der Mark Brandenburg ein. Graf und Centenar übten die gesamte Regierungsgewalt in ihrem Bezirke, namentlich die Gerichtsbarkeit aus.

Der Zusammenhang der Grafschaften und Hundertschaften wurde dadurch unterbrochen, daß die Landesherren den in ihrem Territorium angesessenen Grundherren die niedere Gerichtsbarkeit über ihre abhängigen Leute übertrugen oder, soweit dieselben sie thatsächlich schon besaßen, bestätigten. Auch die Landstädte erwarben allmählich eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. So entstand im Laufe des Mittelalters für die Zwecke der lokalen Verwaltung eine Dreiteilung der landesherrlichen Territorien. Auf den Domänen des Landesherrn wurde die Verwaltung durch einen Beamten des Landesherrn (Amtmann, Droste, Pfleger) geführt, der die Funktionen des Gutsverwalters mit denen des öffentlichen Beamten verband; er hatte auch einzelne Landeshoheitsrechte in den übrigen Teilen des Landes auszuüben und war namentlich mit der Aufrechterhaltung des Landfriedens betraut. Die Städte regierten sich selbst durch den Stadtrat. In den Besitzungen der Ritterschaft und der landsässigen Prälaten bestand Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit der Gutsherren. Die höhere Gerichtsbarkeit war jedoch auch in diesen Gebieten meist dem landesherrlichen Beamten vorbehalten. Ueberhaupt fand die Ausbildung der obrigkeitlichen Gewalt der Gutsherrschaften in den verschiedenen Teilen Deutschlands in sehr ungleicher Weise statt. Im Osten hatte dieselbe einen weit größeren Umfang angenommen als im Süden und Westen, wo sich ein stärkerer Einfluß der landesherrlichen Beamten geltend machte. Als höhere Instanz über den Amtmännern fungierten Oberamtmänner, Landvögte, Landeshauptleute oder Vitztume.

Die Centralverwaltung führte während des Mittelalters der Landesherr selbst mit Unterstützung einiger Hofbeamten. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher. Aus dem Amte des Schreibers ging im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers hervor. Im Anschluß an dieses bildete sich am Ende des fünfzehnten oder im Anfang des sechzehnten Jahrhunderts eine kollegialisch organisierte Behörde, die Kanzlei oder der Hofrat, später die Regierung genannt, welche zur Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung bestimmt war. Gleichzeitig erfolgte eine Organisation der landesherrlichen Hofgerichte. Ursprünglich Gerichte für die Ritterschaft wurden sie allmählich auch zu Berufungsinstanzen für die unteren landesherrlichen Gerichte. Die Kanzleien oder Regierungen besaßen aber kraft landesherrlicher Delegation konkurrierende Gerichtsbarkeit mit den Hofgerichten und verdrängten in den meisten Territorien letztere vollständig. Nur da, wo die Hofgerichte früh den Charakter von ständigen und gelehrten Gerichtshöfen angenommen hatten, vermochten sie sich zu behaupten. Von den Kanzleien sonderten sich allmählich Spezialbehörden ab, so namentlich die Amts-, Hof-, Rent- oder Domänenkammern für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte, die Kriegsräte für die Verwaltung des Heerwesens und die Konsistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. In der zweiten Hälfte des sechzehnten und im siebzehnten Jahrhundert entstanden die geheimen Räte, d. h. Kollegien für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, deren Erledigung dem Landesherrn persönlich vorbehalten war. Sie nahmen jedoch im Laufe der Zeit ebenfalls den Charakter von selbständigen Behörden an, welche ihre Geschäfte ohne persönliche Teilnahme des Landesherrn erledigten, und ihre ursprüngliche Funktion ging auf das landesherrliche Kabinet über. In denjenigen Territorien, in welchen die höchstinstanzliche Jurisdiktion der obersten Reichsgerichte beseitigt war, entstanden besondere Tribunale oder Oberappellationsgerichte.

Zwischen den Organen der Central- und denen der Lokalverwaltung bildeten sich allmählich Mittelbehörden. Diese knüpften entweder an das Amt des Landeshauptmanns

oder Vitztums an, dem einige gelehrte Räte zur Unterstützung beigegeben wurden, oder sie entwickelten sich aus ehemaligen Centralbehörden, wenn die Länder, in welchen letztere fungiert hatten, mit andern vereinigt wurden.

Im brandenburgisch-preußischen Staate führte die seit Mitte des siebzehnten Jahrhunderts eintretende Umgestaltung der Heeres- und Finanzverwaltung auch zu einer Neuorganisation der Behörden. Dieselbe knüpft an die Person des Kommissarius an, eines Beamten, der zuerst nur mit der Militärverwaltung und der Erhebung der für die Zwecke des Heeres zu verwendenden Steuern betraut war, in dessen Hände aber allmählich auch die Kreisfinanz- und die Polizeiverwaltung überging. Aus einer Verschmelzung dieses Amtes mit dem der ständischen Kreisdirektoren entwickelte sich das preußische Landratsamt. Ueber den Kommissarien standen die Oberkommissare, später kollegialisch organisierte Provinzialkommissariate und in höchster Instanz das Generalkommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Kommissariate mit den Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern. Diese waren Behörden für die gesamte Polizei-, Heeres- und Finanzverwaltung. Die Regierungen wurden nach ihrer Begründung auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und einzelner ihnen speziell überwiesenen Landeshoheitsrechte, z. B. des Aufsichtsrechtes über die Kirchen, beschränkt. So war in Preußen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Wesentlichen durchgeführt.

Von den Gemeinden hatten die Städte seit dem Mittelalter eine selbständige Regierung behauptet. Die vielfachen Mißbräuche, welche sich in die städtische Verwaltung einschlichen, veranlaßten jedoch im achtzehnten Jahrhundert ein Einschreiten der landesherrlichen Obrigkeit, wodurch die Selbständigkeit der Stadtgemeinden erhebliche Einschränkungen erfuhr. Die Landgemeinden waren schon während des Mittelalters durchaus unter den Einfluß der Grundherren gekommen und dieser Zustand dauerte im Wesentlichen bis zum Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts fort.

§ 32. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist in sämtlichen deutschen Staaten eine vollständige Neugestaltung der Behörden eingetreten. Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist in allen Instanzen durchgeführt worden. An Stelle der kollegialen geheimen Räte sind die bureaumäßig organisierten Ministerien getreten. In Bezug auf die Provinzial- und Mittelbehörden hat eine wesentliche Umgestaltung und Vereinfachung stattgefunden. In der unteren Instanz ist die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei beseitigt worden. Durch die Gemeindeordnungen haben die Gemeinden eine neue Verfassung erhalten, namentlich ist die Selbstverwaltung in denselben von neuem belebt worden. Epochemachend hat in dieser Beziehung die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 gewirkt.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen, bis jetzt aber ihren völligen Abschluß noch nicht gefunden. Sie geht im Wesentlichen auf zwei Ziele hinaus: die Verbreitung der Selbstverwaltung auch in den größeren Bezirken des Staates (Kreisen, Provinzen) und die Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Beide Ziele haben zuerst in dem badischen Gesetz, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend, vom 5. Oktober 1863 eine umfassende Verwirklichung gefunden. Die bedeutendsten Leistungen auf diesem Gebiete sind die preußischen Reformgesetze. Diese beginnen mit der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, an welche sich die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 und das sogen. Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 anschlossen. Hierzu kam später das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. Die Wirksamkeit dieser Gesetze erstreckte sich zunächst nur auf die östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme von Posen. Dieselben haben durch spätere Gesetze wesentliche Abänderungen erfahren: die Kreisordnung durch Gesetz vom 19. März 1881, die Provinzialordnung durch Gesetz vom 21. März 1881, das Gesetz über die Ver-

waltungsgerichte durch Gesetz vom 2. August 1880. An die Stelle des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, an die Stelle des Zuständigkeitsgesetzes vom 26. Juli 1876 das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 getreten. Allmählich sind die Verwaltungsreformen auch auf die westlichen und neuen Provinzen ausgedehnt worden: auf Hannover durch Gesetze vom 6. und 7. Mai 1884, auf Hessen-Nassau durch Gesetze vom 7. und 8. Juni 1885, auf Westphalen durch Gesetze vom 31. Juli und 1. August 1886, auf die Rheinprovinz durch Gesetze vom 30. Mai und 1. Juni 1887, auf Schleswig-Holstein durch Gesetze vom 26. und 27. Mai 1888. Endlich haben sie durch Gesetz vom 19. Mai 1889 mit gewissen Modifikationen auch in der Provinz Posen Eingang gefunden.

Infolge der Gründung des Deutschen Reiches ist neben den Behörden der Einzelstaaten eine Reihe von Reichsbehörden entstanden.

Im Reichslande Elsaß-Lothringen ist die französische Verwaltungsorganisation zwar im Wesentlichen bestehen geblieben, hat jedoch durch die deutsche Gesetzgebung bereits mannigfache Modifikationen erfahren.

2. Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches.

1. Der Reichskanzler.

§ 33. Die gesamte Behördenorganisation des Reiches knüpft an das Amt des Reichskanzlers an. Zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltung und zur Vermittlung der Beziehungen zwischen den einzelnen Reichsbehörden dient nicht ein kollegialer Ministerrat, sondern die Person des leitenden Staatsmannes. Der Kanzler ist der höchste Verwaltungsbeamte des Reiches, allein mit dem Recht der verantwortlichen Gegenzeichnung ausgestattet und Chef aller Reichsbehörden [9]). Die Ernennung des Reichskanzlers steht dem Kaiser zu.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers ist durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 geregelt worden. Nach diesem können sowohl für die Gegenzeichnung als für die übrigen Obliegenheiten des Reichskanzlers auf Antrag des letzteren durch kaiserliche Ernennung Stellvertreter bestellt werden. Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann aber sowohl einem Generalstellvertreter übertragen werden, der für den ganzen Umfang der reichskanzlerischen Geschäfte fungiert, als auch Spezialstellvertretern, welche für einzelne Amtszweige bestellt sind. Eine solche Spezialstellvertretung ist jedoch nur bei denjenigen Amtszweigen möglich, welche sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden und darf nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden. Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern stets übergeordnet. Er kann ihnen Befehle erteilen und ist in der Lage, an ihrer Stelle jede Amtshandlung selbst vorzunehmen.

2. Die Reichsbehörden.

§ 34. Da das deutsche Reich nur auf wenigen Gebieten eine unmittelbare Verwaltung besitzt, die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr regelmäßig den Einzelstaaten überläßt und sich selbst nur die Aufsicht vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum größten Teil reine Centralbehörden. Nur auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse ausübt, namentlich auf dem des Post- und Telegraphenwesens, besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation.

Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet. Sie führte den Namen Bundeskanzleramt, eine Bezeichnung, welche seit der Gründung des Reiches in Reichskanzleramt überging. Als zweite Reichsbehörde trat neben das Bundes-

9) Die Eigenschaft des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrates kommt für unsere Darstellung nicht in Betracht.

kanzleramt das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, welches, nachdem es durch den Etat auf den Bund übernommen war, die Bezeichnung auswärtiges Amt des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches erhielt. Neben diesen beiden Behörden traten allmählich noch andere auf: die kaiserliche Admiralität, welche ursprünglich Oberbefehl und Marineverwaltung vereinigte, im Jahre 1889 aber in das Oberkommando der Marine und das Reichsmarineamt getrennt worden ist, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, das Reichseisenbahnamt, die Reichsbankbehörden. Es lösten sich ferner vom Reichskanzleramt im Laufe der Zeit einzelne Abteilungen los und wurden zu selbständigen Behörden, so das Generalpostamt und die Generaltelegraphendirektion, das Reichsjustizamt, das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, das Reichsschatzamt. Generalpostamt und Generaltelegraphendirektion wurden unter dem Generalpostmeister zu einer Behörde vereinigt und später als Reichspostamt bezeichnet. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen ist infolge der Umgestaltung, welche die Verfassung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erlitten hat, wieder aufgehoben und für die Verwaltung der ihm bisher untergebenen Reichsbahnen ein besonderes Reichsamt errichtet worden. So ist von dem Reichskanzleramt schließlich nur noch die sogenannte Centralabteilung übrig geblieben, welche seit dem 1. Januar 1880 die Bezeichnung „Reichsamt des Innern" angenommen hat.

§ 35. Die dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssekretär führen, sind demnach folgende:

1. Das Reichsamt des Innern. Es ist die Behörde für die Bearbeitung aller derjenigen Reichsangelegenheiten, für welche Spezialbehörden nicht vorhanden sind. — 2. Das auswärtige Amt des Deutschen Reiches für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. — 3. Das Reichsmarineamt für die Verwaltung der Kriegsmarine. — 4. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds. — 5. Das Reichseisenbahnamt für die Ausübung des dem Reiche zustehenden Aufsichtsrechtes über die Eisenbahnen. — 6. Die Reichsbankbehörden, nämlich das Reichsbankdirektorium für die Verwaltung der Reichsbank und das Reichsbankkuratorium für die Aufsicht über dieselbe. — 7. Das Reichspostamt für die obere Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. Für diese Verwaltungszweige besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation: Oberpostdirektionen und Postämter, welche sowohl die Post- als die Telegraphenverwaltung besorgen. Letztere kommen übrigens, wo das Bedürfnis es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vor. — 9. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen. — 10. Das Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches.

§ 36. Die vorgenannten Behörden befinden sich sämtlich in dem Verhältnis der Unterordnung zum Reichskanzler. Neben denselben existieren jedoch noch anderweite Behörden, welche die ihnen übertragenen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen in kollegialischer Beschlußfassung ohne Einfluß des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. Das Bundesamt für Heimatwesen, eine Behörde zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten unter den Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger. — 2. Das durch Richter verstärkte Eisenbahnamt für die Entscheidung von Beschwerden gegen Anordnungen und Verfügungen des Reichseisenbahnamtes, wenn behauptet wird, daß dieselben in den Gesetzen und rechtsgiltigen Vorschriften nicht begründet seien. — 3. Die Reichsrayonkommission, eine ständige Militärkommission zur Entscheidung von Rekursen in Rayonangelegenheiten. — 4. Das Reichspatentamt. — 5. Das Reichsoberseeamt, eine kollegiale Behörde, welche über die Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urteilt, welche einem Schiffer oder Steuermann die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Kommissars keine Folge gegeben haben. — 6. Das Reichsversicherungsamt, die Behörde zur oberen Leitung der Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung und zur Entscheidung gewisser auf diesem Gebiete vorkommender Rechtsstreitigkeiten.

Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in dem Deutschen Reiche bis jetzt nicht. Doch sind in den eben genannten Behörden Ansätze vorhanden, welche zur Entwicklung einer solchen führen können.

Das Reich bedient sich endlich zur Erledigung gewisser Verwaltungsgeschäfte einzelner preußischer Behörden, nämlich des preußischen Kriegsministeriums, der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden und der preußischen Oberrechnungskammer.

3. Die Behördenorganisation der Einzelstaaten.

1. Die Centralverwaltung.

§ 37. Die Centralverwaltung der deutschen Einzelstaaten beruht auf den Ministerien. In allen Staaten bestehen mehrere Ministerien oder wenigstens mehrere Ministerialdepartements, unter welchen sich die Geschäfte nach der materiellen Verschiedenheit verteilen. Die fünf Hauptdepartements sind: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen: Doch haben die Kriegs- und auswärtigen Ministerien in den meisten deutschen Staaten aufgehört zu existieren. Dagegen sind von dem Ministerium des Innern in der Regel besondere Departements für kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und Landwirtschaft abgezweigt worden[10]). Die Ministerien sind selbstverständlich ausschließlich mit besoldeten Berufsbeamten besetzt und rein bureaumäßig organisiert. Zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Ministerien oder Ministerialdepartements, zur Beratung und Beschlußfassung über allgemeine Verwaltungsangelegenheiten dient ein kollegialisch organisierter Ministerrat (Staatsministerium).

Neben den Ministerien kommt in einzelnen Staaten noch ein Staatsrat[11]) vor, der aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern und andern hohen Staatsbeamten und gewissen vom Monarchen speziell berufenen Personen sich zusammensetzt. Die Staatsräte haben die Aufgabe, Gesetze und wichtigere Verwaltungsmaßregeln vorzuberaten; in einzelnen Angelegenheiten ist ihnen auch eine Befugnis zur Entscheidung beigelegt worden. Sie stammen größtenteils noch aus den Zeiten des absoluten Staates. Durch die Einführung konstitutioneller Verfassungen und die Errichtung oberster Verwaltungsgerichtshöfe ist ihre Bedeutung erheblich vermindert worden. Auch der in neuerer Zeit in Preußen gemachte Versuch, dem Staatsrat wieder eine größere Bedeutung und einen maßgebenderen Einfluß auf die Staatsangelegenheiten zu verschaffen, ist ohne wesentlichen Erfolg geblieben.

2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 38. Die Bezirke der lokalen Verwaltung sind in Deutschland je nach der verschiedenen Größe der Staaten ganz außerordentlich verschieden. Während der preußische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke oder Aemter findet, besteht zwischen den Centralbehörden und den Gemeinden in den Mittelstaaten eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisiert sich als eine Mischung von Staats- und Kommunalverwaltung. Die unterste Stufe der Verwaltung bilden überall die Gemeinden, welche eine rein kommunale Organisation besitzen. Alle Organe der Gemeinde gehen aus der Gemeinde selbst hervor; ihnen steht nicht bloß das Recht der Vermögens- und Anstaltsverwaltung, sondern auch die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse zu. In den größeren Teilen des Staates (Kreisen, Bezirken, Provinzen) findet dagegen eine Scheidung der obrigkeitlichen Funktionen, welche als staatliche Angelegenheit erscheinen, und der kommunalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung statt. Erstere werden von Staatsbehörden ausgeübt, die aber in neuerer Zeit nicht bloß aus ernannten Beamten bestehen, sondern, wie namentlich die durch die Reformgesetze der letzten Jahrzehnte geschaffenen Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, Bezirks- und Provinzialräte,

---

10) Eine Uebersicht über die Organisation der Ministerien in den deutschen Staaten findet sich in meinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 108, S. 312 Anm. 4.

11) Vergl. mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O. S. 313 Anm. 5.

auch solche Personen umfassen, welche aus der Wahl oder dem Vorschlag kommunaler Vertretungen hervorgehen. Die kommunale Vermögens- und Anstaltsverwaltung liegt dagegen in den Händen besonderer kommunaler Vertretungen und Ausschüsse oder der von diesen angestellten Beamten.

Die Staatsbeamten, welche an der Spitze der Verwaltungsbezirke stehen und die Geschäfte der laufenden Verwaltung besorgen, sind fast ausschließlich besoldete Berufsbeamte. Nur ganz vereinzelt kommt es vor, daß derartige staatliche Beamte, wie z. B. die preußischen Landräte und Amtsvorsteher, ihre Aemter als Selbstverwaltungsämter verwalten. Die Berufsbeamten müssen eine wissenschaftliche Vorbildung genossen und einen Vorbereitungsdienst absolviert haben; sie besitzen eine rechtlich außerordentlich geschützte Stellung, da sie nach den meisten Gesetzgebungen ihres Amtes nur im gerichtlichen oder Disziplinarverfahren entsetzt werden können. Selbst da, wo dieser Grundsatz nicht gilt, wie in Bayern, kann die Versetzung der Beamten in Ruhestand nur gegen Gewährung der gesetzlich feststehenden Pension geschehen. Deutschland besitzt ohne allen Zweifel das beste Berufsbeamtentum, das in irgend einem Staate existiert. Dagegen haben die aus den Wahlen der kommunalen Vertretungen hervorgehenden Mitglieder der Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, der Bezirks- und Provinzialräte den Charakter von Organen der Selbstverwaltung.

Die deutsche Kommunalverwaltung beruht im Wesentlichen auf Selbstverwaltungsämtern. Die Mitglieder der Gemeindebehörden, die Vorsteher der kleineren Ortschaften verwalten ihre Aemter nicht als Berufsämter, sondern als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften. Dasselbe gilt von den Mitgliedern der Kreis- und Provinzialvertretungen und derjenigen Ausschüsse, welche zur Erledigung rein kommunaler Angelegenheiten berufen sind. Die angeführten Aemter sind ferner fast ausnahmslos Ehrenämter. Nur den Gemeindevorstehern und ihren Gehilfen wird oft eine mäßige Besoldung ausgeworfen, die aber zur Bestreitung des Lebensunterhaltes der betreffenden Person auch nicht im entferntesten ausreichen würde. In den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen ist den Angehörigen der Kommunalverbände, soweit ihnen nicht besondere Exkusationsgründe zur Seite stehen, die Verpflichtung zur Uebernahme von staatlichen und kommunalen Selbstverwaltungsämtern auferlegt. — Es kommen jedoch in der deutschen Kommunalverwaltung auch einzelne besoldete Berufsbeamte vor. Zu ihnen gehören namentlich die Bürgermeister und besoldeten Stadträte der größeren Städte, sowie diejenigen Personen, welche für die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der größeren Kommunalverbände angestellt sind (Landesdirektoren 2c,). Diese Beamten haben eine Stellung, welche der der besoldeten Staatsbeamten durchaus analog ist. Sie müssen zur Erlangung ihres Amtes meist die Qualifikation zum höheren Staatsdienst nachweisen, können von demselben während der Amtsdauer nur durch richterliches oder Disziplinarurteil entfernt werden und besitzen ähnliche Pensionsansprüche, wie sie den Staatsdienern zustehen.

3. Die Gemeindeverwaltung.

§ 39. In Bezug auf die Organisation der Gemeindeverwaltung bestehen in Deutschland zwei Systeme neben einander, von denen man das eine, weil es zuerst in der preußischen Städteverordnung vom 19. November 1808 verwirklicht worden ist, als das preußische, das andere, weil es unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung seine Verbreitung erlangt hat, als das französische bezeichnen kann. Ersteres charakterisiert sich dadurch, daß die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene ist, indem in ersteren ein kollegialisch organisierter Magistrat, in letzteren ein Einzelbeamter an der Spitze der Verwaltung steht. Letzteres dagegen kennt nur eine Form der Gemeindeverfassung, welche sowohl in den Städten als in den Landgemeinden besteht. Die Verwaltung

führt nach demselben ein dem französischen Maire entsprechender Einzelbeamter; ihm steht als beratende und kontrolierende Körperschaft ein Gemeinderat zur Seite [12]).

Das preußische System ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet. Es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westfalen und Schleswig-Holstein, dem Regierungsbezirk Wiesbaden, dem Königreich Sachsen, in Braunschweig, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von mitteldeutschen Staaten hat das Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha, von süddeutschen Staaten das Königreich Bayern für die Provinzen diesseits des Rheins dasselbe angenommen. Nach diesem System bestehen in den Städten zwei Organe: ein kollegialisch organisierter Magistrat oder Stadtrat, der sich aus dem Bürgermeister, dessen Stellvertreter und einer Anzahl von Stadträten zusammensetzt, und das Kollegium der Stadtverordneten (städtischer Ausschuß, Bürgervorsteher). Der Magistrat hat die Geschäfte der städtischen Verwaltung zu führen; den Stadtverordneten steht das Recht der Kontrole, die Zustimmung zur Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß der Ortsstatuten zu. Die Stadtverordneten werden von der Bürgerschaft, die Magistratsmitglieder entweder von der Bürgerschaft oder von den Stadtverordneten, der Bürgermeister auch wohl durch ein aus dem Magistrat und Stadtverordneten gebildetes Kollegium gewählt. — In den Landgemeinden steht an der Spitze der Verwaltung ein Einzelbeamter, welcher den Titel Schulze oder Bürgermeister führt, seltener ein Kollegium (z. B. in Bayern und dem ehemaligen Herzogtum Nassau). Zu seiner Unterstützung und Vertretung sind einige Gehilfen vorhanden. Die Ausübung der Kontrole und die Zustimmung zu wichtigeren Akten der Verwaltung liegt entweder der Gemeindeversammlung oder einem gewählten Gemeindeausschuß ob. Auch die Aemter des Gemeindevorstehers und seiner Gehilfen werden durch Wahl besetzt.

Das französische System herrscht im westlichen und mittleren Deutschland, nämlich in der preußischen Rheinprovinz, der bayerischen Pfalz, im Großherzogtum Hessen, in dem größten Teil der thüringischen Staaten, namentlich im Großherzogtum Sachsen-Weimar, den reußischen und schwarzburgischen Fürstentümern, ferner in dem Herzogtum Anhalt und dem Fürstentum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden von einem Bürgermeister mit einem oder mehreren Beigeordneten geführt; neben ihm besteht ein gewählter Gemeinderat entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter einem selbstgewählten Vorsitzenden, welcher die Befugnisse der Gemeindevertretung ausübt.

Eine vermittelnde Stellung zwischen beiden Systemen nehmen mehrere ebenfalls westdeutsche Staaten, nämlich das Königreich Württemberg und das Großherzogtum Baden ein. Sie haben eine gleichartige Verfassung für Stadt und Land, aber diese Verfassung nähert sich in ihrer Organisation mehr der städtischen als der ländlichen Verfassung. In Baden gilt zwar eine besondere Städteordnung für die größeren Städte und eine Gemeindeordnung für die kleineren Gemeinden; die Verfassung beider ist jedoch auch hier in ihren Grundzügen durchaus gleichartig. In diesen Ländern bestehen folgende Organe der Gemeinde: 1) der Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Schultheiß) für alle Funktionen der Exekutive; 2) der Gemeinderat, welcher über wichtigere Angelegenheiten der Verwaltung zu beschließen hat; 3) der Gemeindeausschuß (Bürgerausschuß), dem die Befugnis zur Konrtole, die Mitwirkung bei wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und beim Erlaß von Ortsstatuten zusteht. In kleinen Orten fungiert statt des Gemeindeausschusses die Gemeindeversammlung.

Neben den bisher erwähnten Gemeindeorganen kommen noch Ausschüsse und Deputationen zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Spezialzweige des

12) Ein Verzeichnis der in Deutschland geltenden Gemeindeordnungen enthält mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 110, S. 323 Anm.

Gemeindewesens, z. B. des Armenwesens und Schulwesens, vor. Dieselben setzen sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und anderen Gemeindebürgern zusammen. Mit der unmittelbaren Ausübung wichtiger Verwaltungsbefugnisse betraut, bilden sie eines der bedeutsamsten Elemente der Selbstverwaltung in der deutschen Gemeindeverfassung.

§ 40. In keinem Lande ist die Stellung der Ortsgemeinde eine so bedeutende wie in Deutschland. In ihr koncentrieren sich in unterster Instanz alle wichtigen Aufgaben der inneren Verwaltung. Die Ortspolizei wird — von einigen größeren Städten, wo besondere staatliche Polizeiverwaltungen bestehen, abgesehen — durch Gemeindebeamte ausgeübt. Den Gemeinden steht die Verwaltung des Schulwesens, namentlich des Elementarschulwesens, zu. Auf den Gemeinden liegt ein großer Teil der Wegebaulast. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege; sie haben die Leitung des Krankenversicherungswesens. Den Gemeinden liegt die Verteilung der Militärlasten und vielfach die Erhebung der Staatssteuern ob. Bei dem Umfang dieses Wirkungskreises und den daraus resultierenden wichtigen obrigkeitlichen Befugnissen tritt das Bedürfnis einer eingehenden staatlichen Aufsicht hervor. Die Ausübung derselben ist entweder den staatlichen Berufsbeamten oder den aus staatlichen Beamten und Elementen der Selbstverwaltung gebildeten Bezirks- oder Kreisausschüssen übertragen. Als Ausflüsse des Aufsichtsrechtes erscheinen die Annahme von Beschwerden gegen Verfügungen der Gemeindebehörden, die Genehmigung der Ortsstatuten und der wichtigeren Akte der Vermögensverwaltung, die Bestätigung der Gemeindebeamten, die Befugnis, äußersten Falles die Gemeindevertretung aufzulösen oder eine kommissarische Verwaltung der Gemeinde anzuordnen.

4. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung.

§ 41. Während in der Gemeindeverwaltung lediglich kommunale Elemente thätig sind, überwiegt in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung das staatliche Beamtentum[13]). An der Spitze der kleineren Bezirke steht in der Regel ein Einzelbeamter, in den größeren Bezirken und Provinzen fungiert eine aus mehreren Beamten bestehende Behörde, welche entweder bureaumäßig oder kollegialisch organisiert ist. Die Regierung dieser Bezirke lediglich durch staatliche Berufsbeamte ohne jegliche Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung hat sich jedoch nur in wenigen kleinen Staaten, in den Herzogtümern Sachsen-Altenburg und Sachsen-Koburg-Gotha und im Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt erhalten.

In den meisten deutschen Staaten sind die Verwaltungsbezirke schon durch die Gesetzgebung aus den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts für Kommunalverbände erklärt worden. Innerhalb derselben fungierten kommunale Vertretungen und Ausschüsse, welche aus Wahlen hervorgingen und Elemente der Selbstverwaltung repräsentierten. Sie waren aber auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Anstalten beschränkt und hatten außerdem höchstens die Befugnis, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern. Ihre Stellung erhob sich also nicht über die Bedeutung eines französischen conseil. Die Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen war staatlichen Behörden vorbehalten, welche sich lediglich aus staatlichen Berufsbeamten zusammensetzten. Man kann dieses System als das ältere System der deutschen Verwaltung bezeichnen.

Dagegen charakterisiert sich das neuere System durch die Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane auch bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, namentlich der Kommunalaufsicht, der Polizeiverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Behörden, welche mit der Handhabung dieser Befugnisse betraut sind, haben den Charakter von Staatsbehörden. Sie bestehen aber nicht mehr ausschließlich aus Berufsbeamten, son-

---

13) Ueber die auf die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung bezügliche Gesetzgebung der deutschen Staaten vergleiche mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 115 ff. S. 342 ff.

dern haben erhebliche Elemente der Selbstverwaltung in sich aufgenommen. Letztere gehen in der Regel aus der Wahl oder dem Vorschlage kommunaler Vertretungen hervor; es kommen jedoch auch andere Formen der Bestellung vor. Die meisten dieser Bezirke haben zugleich den Charakter von Kommunalverbänden. In diesem Falle bestehen neben den Staatsbehörden Vertretungen und Ausschüsse, welche eine rein kommunale Organisation besitzen, deren Geschäftskreis sich aber auf die Verwaltung des Kommunalvermögens und der kommunalen Anstalten beschränkt.

§ 42. Das ältere System bestand bis zur Durchführung der neuen Reformgesetzgebung in Preußen. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung bildete der Kreis, an der Spitze desselben stand der vom König ernannte Landrat, für dessen Amt den Kreisständen ein Präsentationsrecht zustand. Die gewählten Kreistage waren auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden beschränkt. Ueber den Kreisbehörden standen die kollegialisch organisierten Regierungen als Hauptbehörden für die allgemeine Landesverwaltung; sie waren rein staatliche Organe und setzten sich lediglich aus besoldeten Berufsbeamten zusammen. Die Oberpräsidenten der Provinzen fungierten als ständige Kommissarien des Ministeriums in den Provinzen, übten gewisse Aufsichtsbefugnisse aus und erledigten einzelne ihnen speziell zugewiesene Angelegenheiten. Den Oberpräsidenten waren Beamte zur Unterstützung beigegeben, doch hatten die Oberpräsidien eine rein bureaumäßige Organisation. Die Provinzialstände und die ihnen gleichstehenden Kommunalstände der Regierungsbezirke Cassel und Wiesbaden nahmen in der Provinz, bez. im Bezirke eine ähnliche Stellung ein wie die Kreisstände im Kreise; es stand ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden zu. Sie wählten aus ihrer Mitte einen Ausschuß und stellten für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten besoldete Beamte an. Eine ähnliche Verwaltungsorganisation besteht jetzt noch in Bayern, Württemberg und einer Reihe kleinerer Staaten.

Bayern zerfällt in Kreise mit kollegialisch organisierten Kreisregierungen und Distrikte mit Bezirksämtern. Als kommunale Vertretungen fungieren die Landräte und Distriktsräte mit ihren Ausschüssen. Württemberg wird in Kreise und Oberämter eingeteilt: erstere haben keine kommunale Organisation, in denselben bestehen nur die kollegialisch organisierten Kreisregierungen. Dagegen bilden die Oberämter Amtskorporationen, welche durch Amtsversammlungen vertreten werden. Von kleineren Staaten sind hier Oldenburg, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Lippe und Schaumburg-Lippe zu nennen. Sie zerfallen in Kreise oder Aemter, an deren Spitze ein Staatsbeamter steht, innerhalb deren aber gleichzeitig kommunale Vertretungen (Kreistage, Amtsräte rc.) vorkommen, welche beratende und vermögensverwaltende Befugnisse besitzen.

§ 43. Das neuere System der Verwaltung hat seine bedeutendste Ausbildung in Preußen gefunden und ist seit dem 1. April 1890 im ganzen Staate in Kraft getreten. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung ist der Kreis geblieben. Die Kreise zerfallen in den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Schleswig-Holstein in Amtsbezirke, innerhalb deren die Amtsvorsteher die Funktionen der örtlichen Polizeiverwaltung wahrnehmen. In Hannover und Hessen-Nassau besteht diese Einrichtung nicht, doch kann sie in Hannover auf Antrag des Provinziallandtages durch königliche Verordnung eingeführt werden. Die Kreise Westphalens zerfallen in Aemter, die der Rheinprovinz in Bürgermeistereien. In Posen bestehen für die Zwecke der örtlichen Polizeiverwaltung Distrikte mit Distriktskommissarien. Als staatliches Organ der Kreisverwaltung fungiert der vom Könige ernannte Landrat; das frühere Präsentationsrecht der Kreistage bei der Besetzung des Amtes ist durch die neuere Gesetzgebung in ein bloßes Vorschlagsrecht verwandelt worden. In Posen existiert auch dieses nicht. Als kommunale Vertretung besteht der aus Wahlen der Großgrundbesitzer und höchstbesteuerten Gewerbetreibenden, der Städte und

Landgemeinden hervorgegangene Kreistag, welcher über wichtigere Akte der Vermögensverwaltung Beschluß zu fassen, das Kreisstatut und den Kreishaushaltsetat festzustellen und Gutachten aller Art abzugeben hat. Aus dem Landrat und sechs vom Kreistage gewählten Mitgliedern setzt sich der Kreisausschuß zusammen; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens nach Maßgabe der Beschlüsse des Kreistages und die Ausübung wichtiger obrigkeitlicher Befugnisse zu. In Posen ist für die Wahlen zum Kreistage das ältere, auf einer ständischen Gliederung beruhende Wahlsystem bestehen geblieben, die Mitglieder des Kreisausschusses werden nicht gewählt, sondern vom Oberpräsidenten ernannt. An die Stelle des Kreisausschusses tritt in den Städten, welche einen eigenen Kreis bilden, in den durch das Gesetz vorgesehenen Fällen der vom Magistrat oder der Gemeindevertretung gewählte Stadtausschuß. Für die Bezirks- und Provinzialverwaltung sind die Regierungen und Oberpräsidien bestehen geblieben; doch ist die Regierungsabteilung des Innern aufgelöst und an ihre Stelle der Regierungspräsident mit seinen Räten und Hilfsarbeitern getreten. Als kommunale Vertretung der Provinz fungiert der Provinziallandtag, dessen Mitglieder von den Kreistagen bez. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt werden. In Posen sind auch in Bezug auf die Bildung des Provinziallandtags die älteren Bestimmungen in Kraft geblieben. Die Zustimmung des Provinziallandtags ist zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Provinzialstatuten erforderlich; er stellt die Provinzialetats auf, kontroliert die Verwaltung des Provinzialvermögens, ist zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzt ein Petitions- und Beschwerderecht. Der Provinziallandtag wählt den Provinzialausschuß, ein Kollegium für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der provinziellen Anstalten. Zur Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Beamter (Landesdirektor, Landeshauptmann) angestellt. In Hessen-Nassau sind auch nach Einführung der neuen Provinzialordnung die besonderen Kommunallandtage der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden bestehen geblieben; sie werden für die gemeinsamen Angelegenheiten der Provinz zu einem Provinziallandtage vereinigt. Für die obrigkeitliche Verwaltung innerhalb der Regierungsbezirke und Provinzen bestanden nach der Gesetzgebung von 1875 drei Organe: der Bezirksrat, Provinzialrat und das Bezirksverwaltungsgericht. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 sind Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde unter der Bezeichnung Bezirksausschuß vereinigt worden. Der Provinzialrat, dessen Sprengel die ganze Provinz umfaßt, besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem höheren Verwaltungsbeamten und fünf Mitgliedern, welche der Provinzialausschuß aus den zum Provinziallandtag wählbaren Provinzialangehörigen wählt. Der Bezirksausschuß, der für den Regierungsbezirk fungiert, setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder, von denen das eine zum Richteramte, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein muß, werden vom König ernannt, die übrigen vier vom Provinzialausschuß aus den Einwohnern des Regierungsbezirkes gewählt. Aus den ernannten Mitgliedern bestellt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit der Bezeichnung Verwaltungsgerichtsdirektor. Letzterer führt namentlich auch dann den Vorsitz, wenn über eine Beschwerde gegen den Regierungspräsidenten verhandelt wird. In Posen bedürfen die gewählten Mitglieder des Provinzialrates und Bezirksausschusses einer Bestätigung. Die Stadt Berlin steht außerhalb des Bezirks- und Provinzialverbandes. An Stelle des Regierungspräsidenten tritt der Oberpräsident der Provinz Brandenburg, an Stelle des Provinzialrates teils der Oberpräsident, teils der zuständige Minister. Für Berlin fungiert ein besonderer Bezirksausschuß, für den der König einen eigenen Präsidenten ernennt und dessen gewählte Mitglieder durch Magistrat und Stadtverordnete bestellt werden.

Von andern deutschen Staaten haben das Königreich Sachsen, die Großherzog-

tümer Baden, Hessen und Sachsen-Weimar, das Herzogtum Braunschweig und die beiden reußischen Fürstentümer den Elementen der Selbstverwaltung eine umfassendere Beteiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt.

Sachsen zerfällt in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit Kreishauptleuten und Amtshauptleuten als staatlichen Verwaltungsbeamten. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, in welchem als kommunale Vertretung eine Bezirksversammlung besteht. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der zur Ausübung obrigkeitlicher Verwaltung berufene Bezirksausschuß hervor. Ueber den Bezirksausschüssen besteht als höhere Instanz der Kreisausschuß, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. In Baden bilden die Bezirke mit Bezirksamtmännern die Grundlage der Verwaltung. Mehrere Bezirke sind zu einem Kommunalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt. Der Kreis hat aber lediglich die Aufgabe, gewisse den Zwecken der Verwaltung dienende Anstalten zu errichten und zu administrieren, für die obrigkeitliche Verwaltung ist er ohne alle Bedeutung. Demgemäß sind auch die Kreisversammlung und der aus derselben hervorgehende Kreisausschuß auf Vermögensverwaltung und beratende Befugnisse beschränkt und ein besonderer Staatsverwaltungsbeamter besteht im Kreise überhaupt nicht; die Vertretung der Regierung gegenüber den kommunalen Organen des Kreises liegt dem Bezirksbeamten desjenigen Bezirkes ob, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat. Dagegen bilden innerhalb der Bezirke ein wichtiges Glied der obrigkeitlichen Verwaltung die Bezirksräte, deren Mitglieder aus einer von der Kreisversammlung aufgestellten Liste vom Minister des Innern ernannt werden. In Hessen bestehen zur Seite der Provinzialdirektoren und Kreisräte als der Staatsverwaltungsbeamten in den Provinzen und Kreisen Provinzialtage und Kreistage, aus deren Wahlen Provinzial- und Kreisausschüsse hervorgehen. In Braunschweig existieren ebenfalls Kreisversammlungen, welche aus ihrer Mitte einen Kreisausschuß wählen. Dagegen giebt es in den weimarischen Bezirken gar keine Bezirksversammlungen, sondern nur Bezirksausschüsse, welche von den zum Zweck der Landtagswahlen erwählten Wahlmännern gewählt werden. Die Einrichtung der Bezirksausschüsse ist im Fürstentum Reuß j. L. nachgeahmt worden, während das Fürstentum Reuß ä. L. überhaupt nur einen Verwaltungsbezirk bildet, in welchem ein Landrat und ein Landesausschuß Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausüben.

5. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 44. So lange in Deutschland besondere Verwaltungsbehörden bestehen, haben sie auch die Befugnis besessen, die im Bereiche ihrer Thätigkeit auftretenden Rechtsfragen zu entscheiden. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit waren früher in einer Hand vereinigt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat dazu geführt, beides von einander zu trennen. Eine durch besondere Behörden auszuübende Verwaltungsgerichtsbarkeit ist schon im Jahre 1863 in Baden, in den Jahren 1875—1878 in Hessen, Preußen, Württemberg und Bayern eingeführt worden, in Preußen aber erst seit dem 1. April 1890 im ganzen Staate in Kraft getreten. In den letzten Jahren sind auch Anhalt und Braunschweig zur Verwaltungsgerichtsbarkeit übergegangen; im Königreich Sachsen wird die Herstellung einer solchen vorbereitet [14]).

Die Organisation der Verwaltungsgerichte war ursprünglich in Preußen und den Mittelstaaten wesentlich verschieden gestaltet. In den Mittelstaaten fungierte von vorn herein nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof, während in unterer und mittlerer Instanz die Entscheidung von Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen in einer Hand vereinigt blieb. In Preußen hatte dagegen die größere räumliche Ausdehnung des Staates zu einer Scheidung der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte schon in der mittleren Instanz geführt. Während der Kreisausschuß noch beide Arten von Geschäften, sowohl reine Verwaltungssachen, sogenannte Beschlußsachen, als Verwaltungsstreitsachen erledigte, fand schon in der Bezirks- und Provinzialinstanz eine Trennung statt. Die Beschlußsachen wurden vom Bezirksrat und Provinzialrat, die Verwaltungsstreitsachen von dem Bezirksverwaltungsgericht entschieden. Ueber letzterem stand als höhere Instanz das Oberverwaltungsgericht. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1883 ist jedoch auch Preußen

14) Ueber die Gesetzgebung vergleiche mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 182, S. 579 ff. und mein Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. I. § 10 S. 40 ff. Zu den dort erwähnten Gesetzen ist später noch das Braunschweigische Gesetz v. 5. März 1895 hinzugekommen.

zu dem mittelstaatlichen System übergegangen. Der Bezirksausschuß erledigt jetzt ebenso wie der Kreisausschuß sowohl Beschlußsachen als Verwaltungsstreitsachen und als Verwaltungsgericht im spezifischen Sinne fungiert jetzt nur noch das Oberverwaltungsgericht.

Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte ist in den verschiedenen Staaten in sehr verschiedener Weise normiert. Zunächst besteht insofern ein Gegensatz zwischen Preußen und Baden einerseits und den übrigen Staaten andererseits, als die letzteren die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den Schutz subjektiver Rechte beschränken, während in Preußen und Baden der Entscheidung der Verwaltungsgerichte auch solche Fragen unterliegen, bei denen es sich gar nicht um subjektive Rechte, sondern lediglich um Aufrechterhaltung der Vorschriften des objektiven Rechtes handelt. Aber auch in denjenigen Angelegenheiten, bei welchen subjektive Rechte in Frage stehen, hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen sehr verschiedenen Umfang. Am engsten begrenzt erscheint sie in Hessen. Hier kommen zur Entscheidung des obersten Verwaltungsgerichtes regelmäßig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere Private oder Gemeinden als Parteien gegenüberstehen; außerdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch spezielle gesetzliche Bestimmungen überwiesen. Die übrigen Staaten haben den Verwaltungsgerichten eine umfassende Kompetenz auch in solchen Streitigkeiten eingeräumt, wo das Individuum mit einem staatlichen Organe in Konflikt gerät. Auch Baden, dessen ursprüngliche Einrichtungen den hessischen sehr nahe standen, ist durch das Gesetz vom 14. Juni 1884 auf diesen Standpunkt getreten. Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in den genannten Ländern der, die individuelle Rechtssphäre gegenüber Eingriffen der Verwaltungsbeamten zu schützen. In Preußen, Bayern, Baden, Anhalt und Braunschweig hat man dieses Ziel durch eine detaillierte Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Kompetenz, in Württemberg durch eine generelle Klausel zu erreichen gesucht. Hier ist dem Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung über alle Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden zugewiesen, welche auf Grund der Behauptung erhoben werden, die Verfügung sei rechtlich nicht begründet, durch dieselbe werde der Beschwerdeführer in einem Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet. Aehnliche Generalklauseln bestehen übrigens auch in Preußen, Baden und Braunschweig für dasjenige Gebiet, welches für die Verwaltungsgerichtsbarkeit praktisch die größte Wichtigkeit hat, das Gebiet der Polizeiverfügungen. Fiskalische Streitigkeiten gehören in Deutschland zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte.

Die obersten Verwaltungsgerichtshöfe werden mit Berufsbeamten besetzt. Nur in Anhalt bilden einige vom Landtage gewählte Personen einen Bestandteil des Oberverwaltungsgerichtes. Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Verwaltungsgerichte sind analog denen der Richter geordnet. Ihre rechtlich geschützte Stellung, ihre völlige Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung, ihre wissenschaftliche und praktische Vorbildung bieten die größte Gewähr für eine sachgemäße und unparteiische Entscheidung der einzelnen Streitsachen. Gerade in diesem Punkte unterscheidet sich die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der vorteilhaftesten Weise von der französischen.

6. Das Exekutivpersonal.

§ 45. Wie in Frankreich so besteht auch in Deutschland das exekutive Personal teils aus Gemeinde-, teils aus Staatsbeamten.

Für die einzelnen Orte sind Polizeidiener oder Schutzleute vorhanden, welche in größeren Orten häufig eine militärische Organisation erhalten haben. Da, wo den Gemeinden die Ortspolizei zusteht, wird das exekutive Polizeipersonal von den Gemeindeorganen angestellt. Ist in einem Orte staatliche Polizei vorhanden, so haben auch die exekutiven Polizeibeamten die Eigenschaft staatlicher Beamten.

Für die Vollstreckung der Befehle der Landespolizei, überhaupt für diejenige polizeiliche Thätigkeit, welche sich nicht auf den Bereich einer Ortschaft beschränkt, dienen die bewaffneten und militärisch organisierten Gendarmeriekorps. Die Gendarmen sind in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden, in Bezug auf Verfassung, Oekonomie und Disziplin ihren militärischen Vorgesetzten, bezw. den Kriegsministerien untergeordnet.

4. Die Behördenorganisation des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

§ 46. 1. Die Centralverwaltung. Die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen steht dem Kaiser zu, in dessen Person sich namentlich auch alle Verwaltungsbefugnisse koncentrieren. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedurften früher der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Der Reichskanzler stand an der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung; zur Bearbeitung der ihm überwiesenen Angelegenheiten bediente

er sich des Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen. Als höchster Beamter innerhalb des Landes fungierte der Oberpräsident.

Durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 ist die obere Verwaltung Elsaß-Lothringens durchaus neu organisiert und der Sitz der Verwaltung nach Straßburg verlegt worden. An der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung steht jetzt ein Statthalter.

Dieser hat eine Reihe von kaiserlichen Befugnissen, die ihm auf dem Verordnungswege übertragen werden, als Vertreter des Kaisers, außerdem aber gewisse oberste Verwaltungsfunktionen, welche früher dem Reichskanzler oder dem Oberpräsidenten zustanden, kraft seines Amtes auszuüben. In Bezug auf erstere ist er unverantwortlich, seine in Ausfluß derselben erlassenen Verfügungen bedürfen aber der Gegenzeichnung des Staatssekretärs. Letztere übt er unter eigener Verantwortlichkeit ohne Gegenzeichnung aus. Es steht ihm endlich die Gegenzeichnung der kaiserlichen Verfügungen zu. Der Staatssekretär ist der höchste Beamte nach dem Statthalter und, soweit es sich nicht um die Ausübung kaiserlicher Befugnisse handelt, sein Vertreter im Fall der Verhinderung. Er steht an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen, welches in verschiedene Abteilungen mit Unterstaatssekretären zerfällt. Für die Begutachtung von Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsmaßregeln fungiert ein Staatsrat, welcher sich aus den höchsten Beamten des Reichslandes und einer Anzahl vom Kaiser ernannter Mitglieder zusammensetzt.

§ 47. 2. Die Lokalverwaltung. Für die Lokalverwaltung Elsaß-Lothringens ist im Allgemeinen die französische Verwaltungsorganisation bestehen geblieben; sie hat jedoch durch die deutsche Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz, betreffend die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dezember 1871, die Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895 und das Gesetz über die Wahlen zu den Bezirks- und Kreistagen vom 15. Juli 1896 nicht unwesentliche Modifikationen erfahren. Das Land zerfällt in Bezirke, den französischen Departements, Kreise, den französischen Arrondissements entsprechend, Kantone und Gemeinden.

An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirkspräsident, dessen Stellung im Allgemeinen der eines französischen Präfekten entspricht, dem aber auch ein Teil der französischen Ministerialbefugnisse übertragen ist. Als kommunale Vertretung fungieren die Bezirkstage, denen alle diejenigen Rechte zustehen, welche die französischen Generalräte vor dem Gesetze vom 10. August 1871 besaßen.

Beamter des Kreises ist der Kreisdirektor. Er erscheint aber nicht wie der französische Souspräfekt als ein bloßes Organ des Bezirkspräsidenten, sondern besitzt eine selbständige Amtsgewalt. Durch die deutsche Gesetzgebung sind ihm viele Befugnisse übertragen, welche nach französischem Rechte dem Präfekten zustehen. Die Kreisvertretungen, deren Stellung der der französischen Arrondissementsräte entspricht, führen die Bezeichnung Kreistage.

Organe der Gemeindeverwaltung sind der Bürgermeister, die Beigeordneten und der Gemeinderat. Der Bürgermeister wird jetzt nach dem Gesetz vom 18. Mai 1895 in Gemeinden von 25 000 Einwohnern und mehr durch den Kaiser auf Vorschlag des Gemeinderates ernannt, ebenso in den Kreishauptstädten unter 25 000 Einwohnern, wenn der Gemeinderat dies beschließt, und in andern Gemeinden unter 25 000 Einwohnern, wenn es auf Antrag des Gemeinderates nach Anhörung des Bezirkstages vom Kaiser gestattet wird. In allen übrigen Gemeinden erfolgt die Ernennung durch den Bezirkspräsidenten aus den Mitgliedern des Gemeinderates, ausnahmsweise durch das Ministerium außerhalb des Gemeinderates. Der Gemeinderat geht aus Wahlen der Gemeindeeinwohner hervor. Seine Funktionen beschränken sich im Wesentlichen auf Angelegenheiten der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und die Abgabe von Gutachten.

§ 48. 3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Einrichtungen des französischen contentieux administratif sind in Elsaß-Lothringen bestehen geblieben. Es ist jedoch der Umfang desselben wesentlich beschränkt worden, indem die Streitigkeiten fiskalischer Natur bei Gelegenheit der Einführung der Reichsjustizgesetze meist den ordentlichen Gerichten übertragen worden sind. Die Stelle der Präfekturräte nehmen Bezirksräte ein, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten, einschließlich des Steuerdirektors und des Oberforstmeisters, bestehen. Als Rekursinstanz über denselben fungiert an Stelle des Staatsrates der kaiserliche Rat in Elsaß-Lothringen, dessen Mitglieder vom Kaiser ernannt werden. Er hat den Charakter eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes. Für die Ausübung der anderen verwaltungsgerichtlichen Befugnisse des Staatsrates ist dagegen bis jetzt ein Organ nicht geschaffen worden.

§ 49. 4. Das Exekutivpersonal. Als Exekutivorgan besteht in den einzelnen Gemeinden ein örtliches Polizeipersonal, für dessen Verhältnisse die älteren französischen

Gesetze in Kraft geblieben sind. Dem Zweck der Landespolizei dient das elsaß-lothringische Gendarmeriekorps, dessen Organisation auf dem Gesetze vom 20. Juni 1872 beruht.

V. Die Behördenorganisation Oesterreichs.

Ueber die bis vor kurzem äußerst vernachlässigte Geschichte der österreichischen Behördenorganisation ist in neuerer Zeit eine Reihe sehr schätzenswerter Arbeiten erschienen. Die wesentlichsten derselben sind: Luschin von Ebengreuth, Geschichte des älteren Gerichtswesens in Oesterreich ob und unter der Enns, 1879. S. Adler, Die Organisation der Centralverwaltung unter Kaiser Maximilian I. 1886. E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I. 1887. Fellner, Geschichte der österreichischen Centralverwaltung in den Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung Bd. VIII, S. 258 ff. Huber, Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation. 1884. Freiherr von Hock, Der österreichische Staatsrat, fortgesetzt von Bidermann, 5 Hefte. 1868—79. Hintze, Der österreichische Staatsrat im 16. und 17. Jahrhundert in der Zeitschrift der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, germanistische Abteilung Bd. VIII, S. 137 ff. Gumplowicz, Einleitung in das Staatsrecht. 1889. Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechtes. 1894. S. 72 ff. Luschin von Ebengreuth, Oesterreichische Reichsgeschichte. 1896. A. Huber, Oesterreichische Reichsgeschichte. 1895. J. Beidtel, Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung. 1740—1848, herausgegeben von A. Huber. Bd. I. 1896. Die heutige Gestaltung der Behördenorganisation behandelt J. Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht. 1889. S. 139 ff., 242 ff. Auf dieses Werk sei hinsichtlich der weiteren Litteratur und der in Betracht kommenden Gesetze hierdurch verwiesen. Vergl. auch v. Reitzenstein im Handb. Band III, 2. a. a. O. § 20 ff.

§ 50. 1. Geschichtliche Entwicklung. Während des Mittelalters unterschied sich die österreichische Behördenorganisation nicht wesentlich von der anderer deutscher Territorien. Die Reorganisatoren der österreichischen Verwaltung waren Maximilian I. und Ferdinand I. Die von ihnen geschaffenen Einrichtungen sind ein Vorbild für die meisten deutschen Länder geworden. Maximilian I. verfolgte bei seinen Verwaltungsreformen ein dreifaches Ziel. Er wollte einmal ständige Behörden mit kollegialer Organisation begründen, ferner die Finanzverwaltung von der allgemeinen Verwaltung loslösen und als einen besonderen Verwaltungszweig unter eigenen Behörden konstruieren, endlich Centralbehörden für die gesamten österreichischen Erblande schaffen. Es war ihm aber nicht vergönnt, dauernde Einrichtungen herzustellen. Seine Pläne und Ideen gewannen erst unter Ferdinand I. feste Gestalt. Unter ihm entstanden folgende Centralbehörden: 1) der Hofrat für die Angelegenheiten der Justiz und Verwaltung. Ursprünglich für Reich und Erblande bestimmt, hat derselbe allmählich den Charakter einer reinen Reichsbehörde angenommen, eine Entwicklung, welche mit dem Jahre 1654 vollendet ist. Seit dieser Zeit fungierten als höhere Organe für Justiz und innere Verwaltung die österreichische und die böhmische Hofkanzlei. 2) Die Hofkammer als Organ der Finanzverwaltung, welche später auch die böhmische und ungarische Kammer ihrer Leitung unterworfen hat. 3) Der Hofkriegsrat für die Geschäfte der Militärverwaltung. 4) Der Geheime Rat als Centralstelle für alle Verwaltungsressorts. Aus letzterem sonderte sich unter Leopold I. die geheime Konferenz als ein engerer Ausschuß ab. Zur Ausfertigung der von den Centralbehörden gefaßten Beschlüsse diente die Hofkanzlei. Als Mittelbehörden für die einzelnen Länder fungierten Regierungen, denen die Justiz und allgemeine Landesverwaltung, und Rentkammern, denen die Finanzverwaltung übertragen war.

Eine einheitliche Gestaltung erhielt das österreichische Staatswesen und die österreichische Behördenorganisation unter Maria Theresia. Für die auswärtigen Angelegenheiten wurde eine besondere Behörde unter der Bezeichnung Staatskanzlei, später Haus-, Hof- und Staatskanzlei errichtet. Im Jahre 1749 erfolgte die Aufhebung der österreichischen und böhmischen Hofkanzlei und die Einsetzung gemeinsamer Behörden für die Erblande und Böhmen und zwar so, daß nunmehr eine Trennung von Justiz und Verwaltung stattfand. Diese Behörden waren die oberste Justizstelle und das Direktorium in internis (auch Direktorium in politicis et cameralibus genannt) als oberste Instanz für alle Verwaltungsressorts mit Ausnahme der auswärtigen und Militärverwaltung, also auch für die Finanzverwaltung. Die Militärverwaltung blieb in den Händen des Hofkriegsrates, der im Jahre 1753 ebenfalls eine Reorganisation erfuhr. Im Jahre 1762 wurde das Direktorium unter Aufrechterhaltung der obersten Justizstelle wieder aufgehoben, die Finanzverwaltung der reorganisierten Hofkammer, die innere Verwaltung der vereinigten böhmisch-österreichischen Hofkanzlei übertragen. Als höchstes beratendes Kollegium fungierte seit 1760 der Staatsrat. Auch die bisher außerordentlich verschiedene lokale Organisation wurde in der Zeit von 1747 bis 1756 nach einem einheitlichen Plane reorganisiert. Als lokale Organe wurden überall Kreisämter eingerichtet und so der notwendige Unterbau des staatlichen Behördenorganismus geschaffen. An die Spitze der einzelnen Kronländer traten zunächst kollegialisch organisierte Behörden, seit 1762 je ein Landeschef (Statthalter), unter dem die Geschäfte nach dem Muster der Hofstellen von getrennten Behörden erledigt wurden.

Diese Behördenorganisation blieb im Wesentlichen bis zum Jahre 1848 bestehen. Erst

die Bewegungen dieses Jahres und die sich daran knüpfenden Verfassungsänderungen veranlaßten eine Umgestaltung des bisherigen Behördenorganismus. An die Stelle der kollegialen Centralbehörden traten Ministerien mit bureaumäßiger Organisation. Auch die Provinzial- und Lokalbehörden erhielten eine neue Gestalt. An die Spitze der Kronländer wurden auch fernerhin Statthalter gestellt; unter diesen fungierten Kreisbehörden als Mittelinstanz. Die untere Instanz bildeten die Bezirkshauptmannschaften. Die Organisation sollte auf dem Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung beruhen, doch wurde derselbe nicht streng durchgeführt, indem in unterer Instanz die Bezirkshauptmannschaften beide Funktionen in ihren Händen vereinigten. Die Mittelinstanz der Kreise wurde Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre in den einzelnen Kronländern wieder aufgehoben.

Die definitive Regelung der österreichischen Verfassungsverhältnisse im Jahre 1867 führte zunächst zu einer völligen Scheidung des Behördenorganismus für Ungarn und für das cisleithanische Oesterreich sowie zur Errichtung einzelner gemeinsamer Ministerien für den Gesamtstaat. Außerdem wurde der Grundsatz der Trennung der Justiz und Verwaltung nunmehr vollständig durchgeführt und seit 1875 eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet.

§ 51. 2. Die Centralverwaltung. Organe der Centralverwaltung für das cisleithanische Oesterreich sind die Ministerien, welche nach der Verschiedenheit der Verwaltungsgeschäfte in eine Reihe einzelner Departements zerfallen: Ministerium des Innern, Ministerium für Landesverteidigung, Ministerium für Kultus und Unterricht, Ackerbauministerium, Handelsministerium, Eisenbahnministerium, Finanzministerium und Justizministerium. Zur Beratung und Erledigung allgemeiner Verwaltungsangelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrat (Ministerkonferenz) unter dem Vorsitz des Kaisers oder des Ministerpräsidenten. — Als gemeinsame Behörden für die österreichisch-ungarische Monarchie fungieren das Ministerium des Aeußern und des kaiserlichen Hauses, das Kriegsministerium und das gemeinsame Finanzministerium.

§ 52. 3. Die Lokalverwaltung. Für die Ausübung der Funktionen der lokalen Verwaltung gliedert sich das cisleithanische Oesterreich in Kronländer, Bezirke und Gemeinden.

Die Gestaltung der Gemeindeverwaltung hat in Oesterreich eine ähnliche Entwicklung genommen wie im übrigen Deutschland. Während des Mittelalters war eine Scheidung in Städte und Landgemeinden eingetreten. Erstere hatten eine selbständige Verfassung und Verwaltung errungen, wurden jedoch schon seit dem sechzehnten, namentlich aber im achtzehnten Jahrhundert einer weitgehenden staatlichen Aufsicht unterworfen, welche ihre Selbständigkeit völlig vernichtete. Letztere waren in Hörigkeit versunken und unter den Einfluß der Grundherren gekommen. Erst seit dem Jahre 1849 begann die Gesetzgebung allgemeine Vorschriften über die Gemeindeverfassung aufzustellen. Für die Organisation der Gemeindeverwaltung im cisleithanischen Oesterreich ist jetzt das Gesetz vom 5. März 1862 maßgebend. Dasselbe stellt aber nur gewisse allgemeine Grundsätze auf; die näheren Bestimmungen finden sich in den Gemeindeordnungen, welche in den Kronländern im Wege der Landesgesetzgebung erlassen sind. Einzelne größere Städte stehen jedoch nicht unter der Herrschaft dieser Gemeindeordnungen, ihre Verfassung ist durch besondere auf Landesgesetzen beruhende Statuten geregelt.

Die österreichische Gemeindeverfassung stimmt in ihren wesentlichen Grundzügen mit der deutschen Gemeindeverfassung überein. Auch die österreichischen Gemeinden haben eine rein kommunale Organisation, die Aemter besitzen meist den Charakter von Selbstverwaltungsämtern, der Wirkungskreis der Gemeinde umfaßt dieselben Gebiete, welche in Deutschland den Gegenstand der Gemeindethätigkeit bilden. Organe der Gemeinde sind der Gemeindevorsteher, dem Gemeinderäte als Gehilfen und Vertreter zur Seite stehen, für die Funktionen der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeausschuß mit den gewöhnlichen Befugnissen der Gemeindevertretung. Die Mitglieder des Gemeindeausschusses werden von den stimmberechtigten Gemeindeangehörigen, der Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte von

dem Gemeindeausschuß gewählt. In den Städten mit besonderer statutarischer Verfassung führt der Chef der Verwaltung den Titel Bürgermeister. Ihm steht entweder eine Anzahl von Hilfsarbeitern und Referenten, welche seine Entscheidungen vorzubereiten haben, oder ein Kollegium zur Seite, an dessen Beschlußfassung er bei Akten der städtischen Verwaltung gebunden ist. Außerdem existiert eine städtische Vertretung, welche in einzelnen Orten aus ihrer Mitte noch wieder einen besonderen Ausschuß bildet. Die Bezeichnungen für diese Behörden sind außerordentlich verschieden: Magistrat, Stadtrat, Gemeinderat, Gemeindeausschuß, Stadtverordnetenkollegium. Nicht selten bedeutet derselbe Ausdruck in verschiedenen Städten etwas ganz Verschiedenes.

Auch die Kronländer und Bezirke sind als Kommunalverbände organisiert. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse innerhalb derselben liegt jedoch lediglich in den Händen staatlicher Berufsbeamten. Eine umfassendere Heranziehung von Elementen der Selbstverwaltung zur Erledigung dieser Angelegenheiten war in Oesterreich schon wegen des scharfen Nationalitätengegensatzes ausgeschlossen. An der Spitze der Kronländer stehen die Landeschefs, welche den Titel Statthalter oder Landespräsident führen; die ihrer Leitung unterstellte Behörde heißt Statthalterei oder Landesregierung. In den Bezirken fungieren Bezirkshauptleute mit dem entsprechenden Hilfspersonal. Sowohl die Statthaltereien und Landesregierungen als die Bezirkshauptmannschaften sind rein bureaumäßig organisiert. An Stelle der Bezirkshauptmannschaften treten in einzelnen mit eigenen Statuten versehenen Städten die Kommunalämter (Bürgermeister, Magistrat ꝛc.). Doch bestehen hier für die Verwaltung der Polizei oft besondere staatliche Polizeidirektionen.

Als kommunale Vertretungen fungieren in den Bezirken die gewählten Bezirksvertretungen, in den Kronländern die Landtage. Aus den Wahlen der ersteren gehen die Bezirksausschüsse, aus denen der letzteren die Landesausschüsse hervor. Die genannten Organe haben jedoch keinerlei obrigkeitliche Verwaltungsbefugnisse auszuüben, ihre Thätigkeit beschränkt sich auf die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des betreffenden politischen Verbandes. Die Mitwirkung der Landtage bei der Landesgesetzgebung bleibt hier außer Betracht.

§ 53. 4. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in Oesterreich seit dem Gesetze vom 22. Oktober 1875. Die Ausübung derselben ist einem Verwaltungsgerichtshof übertragen, welcher für das ganze cisleithanische Staatsgebiet fungiert. In den unteren Instanzen bleibt Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer Hand vereinigt; der Verwaltungsgerichtshof bildet nur eine oberste Kassationsinstanz für die Verfügungen der Verwaltungsorgane. Er dient dem Zweck, den individuellen Rechtskreis der Staatsangehörigen gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane zu schützen. Seine Zuständigkeit ist durch eine generelle Klausel geregelt; sie tritt dann ein, wenn jemand durch gesetzwidrige Verfügungen einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes sind ebenso wie die der deutschen Verwaltungsgerichte Berufsbeamte und haben die rechtlich geschützte Stellung der Richter. — Neben dem Verwaltungsgerichtshof übt in gewissen Fällen auch das Reichsgericht eine Verwaltungsrechtsprechung aus, insofern demselben neben anderen Funktionen auch die Entscheidung über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechte zusteht.

§ 54. 5. Das Exekutivpersonal. Als Exekutivorgane fungieren in den einzelnen Gemeinden die Gemeinde- oder Polizeidiener und die Sicherheitswachen, für die Zwecke der Landespolizei das Gendarmeriekorps. Dieses ist ein militärisch organisierter einheitlicher Körper, der in militärischer, ökonomischer und administrativer Beziehung unter dem Ministerium für Landesverteidigung steht.

IV.

Die Sicherheitspolizei.

1. Begriff und Einteilung der Sicherheitspolizei.

F. X. Funk, Die Auffassung des Begriffs der Polizei im vorigen Jahrhundert. Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss. XIX S. 489 ff. L. Stein, Die Verwaltungslehre, 4. Teil. 1867. Ders., im W. d. V. II. S. 247 ff. H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, 1877, §§ 215, 219. Ders., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I. 1881, § 221 u. 225. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. 2. Aufl., 1893, § 46. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, § 57. C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht III, 1890, §§ 165, 168. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, I, 1895, § 18. H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., 1895, S. 121 ff. Ders., Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen, Verwaltungsarchiv III. S. 249 ff. Schilling, Beiträge zur Entwickelung des Polizeibegriffs nach preuß. Recht. Verwaltungsarchiv II. S. 497 ff.

§ 1. Die Geschichte des Begriffes, der mit dem Worte Polizei sich verbindet, ist zugleich eine Geschichte der Auffassungen, welche in der Staatswissenschaft und in der Praxis hinsichtlich der staatlichen Verwaltungsaufgaben jeweils herrschten. Anfänglich die res politicae, das Gebiet der staatlichen Thätigkeit im Gegensatze zum kirchlichen Leben bezeichnend, schränkte sich der Ausdruck Polizei mit dem 16. Jahrhundert auf jene staatlichen Angelegenheiten ein, die wir jetzt unter dem Namen innere Verwaltung zusammenfassen. Die erste Aufgabe, welche der aus den Fesseln des Mittelalters sich losringende Staat auf dem Gebiete der Verwaltung zu lösen vorfand, war die Herstellung allgemeiner Sicherheit als der unumgänglichen Vorbedingung einer eigentlich schöpferischen Thätigkeit. So legte in Deutschland der Reichsabschied von Worms 1495 durch Schaffung eines ewigen Landfriedens den Grund zu einer gesicherten Rechtsordnung, und es entfaltete sich dann, insbesondere in den Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 und in den Landespolizeiordnungen, eine umfassende Verwaltungsgesetzgebung des Reiches und der Reichsländer. Kennzeichnend für jene ganze Entwicklung aber ist, daß selbst da, wo es sich nicht um Vorschriften der Sicherheitspolizei, sondern um solche der sogen. Wohlfahrtspolizei handelte, die Staatsgewalt auf dem Gebiete der Verwaltung fast ausschließlich als eine Zwangsgewalt gegenüber den Unterthanen erschien. So kam es, daß bis zu Ende des 18. Jahrhunderts eine Trennung zwischen den Begriffen der Polizei und der Verwaltung überhaupt nicht eintreten konnte. Erst dem Staate der Neuzeit kam es zum Bewußtsein, daß die Verwaltungsthätigkeit sich in der Handhabung staatlichen Zwanges, in der Polizei nicht erschöpfen könne, daß sie vielmehr in erster Linie eine pflegende Thätigkeit sei, die allerdings des polizeilichen Zwangs als eines schützenden und unterstützenden Mittels bedürfe. Damit hat sich die Scheidung der Begriffe Verwaltung und Polizei in dem Sinne vollzogen, daß letztere als Teil der ersteren sich darstellt. In diesem neuzeitlichen Sinne ist Polizei die Zwangsgewalt, durch welche der Staat sich und seine Angehörigen vor Ge-

fährdungen durch Menschen [1]) schützt, Polizeirecht der Inbegriff der Vorschriften, durch welche die Handhabung jener Zwangsgewalt geregelt ist.

Nach dem Gegenstande der abzuwehrenden Gefährdung scheidet sich die Polizei in zwei Teile. Insofern sie gegen Gefährdungen sich richtet, welche die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger im Allgemeinen bedrohen, ist sie Sicherheitspolizei; insofern sie den Schutz bestimmter einzelner Zweige der staatlichen Regierungsthätigkeit bezielt, ist sie Verwaltungspolizei. Diese letztere ist kein selbständiges Gebiet staatlichen Wirkens, sondern bildet, nach Lorenz von Stein's treffendem Ausdrucke, „für jedes Gebiet der Verwaltung die negative Funktion". Dagegen muß die Sicherheitspolizei, deren Darstellung uns hier zu beschäftigen hat, um der Selbständigkeit ihres Zweckes willen auch ein gesondertes und gesondert eingerichtetes Thätigkeitsgebiet für den Staat bilden. Denn sie schließt sich nicht an diese oder jene einzelne Fürsorgethätigkeit des Staates an, sondern der Schutz der staatlichen Rechtsordnung als ein Ganzes ist ihr Ziel.

Man pflegt bei der Sicherheitspolizei verschiedene Einteilungen zu machen: so in öffentliche und Privat- oder Einzelsicherheitspolizei, in höhere und niedere Sicherheitspolizei (H. Schulze, L. v. Stein) [2]). Als höhere oder öffentliche Sicherheitspolizei wird jene bezeichnet, welche das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen hat, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei [3]) jene, welche den Rechtszustand des Einzelnen beschirmen soll. Der systematische Wert dieser Einteilungen steht indessen nicht außer allem Zweifel. Die Thätigkeit der Sicherheitspolizei unterscheidet sich weit weniger nach dem Gegenstande, der zu schützen, als nach der Art der Bedrohung, die abzuwehren ist; denn nach der letzteren bestimmt es sich zunächst, welche polizeilichen Abwehrmittel zu gebrauchen sind. Richtiger dürfte es daher sein, als höhere Sicherheitspolizei jene zu bezeichnen, bei welcher es sich um Abwendung von Gefahren handelt, die von einer Mehrheit von Personen oder von der Einwirkung auf eine Mehrheit von Personen drohen, als niedere oder Einzelsicherheitspolizei jene, die sich gegen den einzelnen sicherheitsgefährlichen Menschen richtet. Dabei muß man sich aber gewärtig halten, daß auch von der Masse eine Bedrohung des Rechtszustandes des Einzelnen, auch vom Einzelnen eine Bedrohung des öffentlichen Rechts und seiner Grundlagen ausgehen kann. Zur höheren Sicherheitspolizei im Sinne der hier erörterten Einteilung gehört die Polizei der Vereine, Versammlungen, Volksbewegungen und der Presse; die Einzelsicherheitspolizei umfaßt die Vorschriften über die Kontrole und über die Beschränkungen der Bewegung des Einzelnen, sowie die Waffenpolizei. Unrichtig ist es, Sicherungsmaßregeln gegen natürliche Gefahren unter den Begriff der Sicherheitspolizei zu stellen. Der Begriff der Polizei bezieht sich allenthalben nur auf einen gegen Menschen geübten Zwang [4]). Das Polizeirecht bezweckt, zum Schutze der persönlichen Freiheit des Einzelnen die Thätigkeit der Polizei mit gesetzlichen Schranken zu umgeben. Den Formen ihrer Aeußerung nach ist die Sicherheitspolizei teils vorbeugend, teils zurückdrängend, je nachdem ihre Maßnahmen sich gegen den Eintritt von Störungen der Sicherheit oder auf Beseitigung eingetretener Störungen richten (police de prévention; police de répression).

---

1) Anderer Ansicht G. Meyer, Verwaltungsrecht I § 18 Anm. 6, § 46 Anm. 2; dagegen zutreffend O. Mayer, Verwaltungsrecht I § 19 Anm. 9.

2) Vgl. auch die Einteilung bei G. Meyer, a. a. O. I. § 46.

3) Bei L. v. Stein erscheint neben der höhern und niedern Sicherheitspolizei noch eine „Einzelpolizei". Letztere fällt aber unter seinen Begriff der höhern Sicherheitspolizei; denn sie richtet sich gegen die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Rechtsordnung durch den Einzelnen; die niedere Sicherheitspolizei (Einzelsicherheitspolizei bei H. Schulze) gegen Gefährdungen des Einzelnen.

4) Allerdings wird diese Begriffsvermengung vielfach durch die Gesetzgebung unterstützt. So enthält z. B. die italienische legge sulla pubblica sicurezza vom 23. Dezember 1888 (revid. 30. Juni 1889) nicht bloß sicherheitspolizeiliche, sondern auch Unfallverhütungsvorschriften. Siehe auch O. Gerland, Ueber den Begriff der Polizei und insbesondere der Sicherheitspolizei nach preußischem Recht, im Archiv für öffentl. Recht V S. 1 ff.

Es erübrigt zum Schlusse dieser allgemeinen Erörterungen noch, das Verhältnis der Sicherheitspolizei zur gerichtlichen Polizei kurz zu betrachten. Beide haben es mit demselben Gegenstande, der Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu thun. Allein die gerichtliche Polizei bezweckt, die Bestrafung bereits geschehener Rechtsverletzungen herbeizuführen, sie steht daher im Dienste der Rechtspflege; die Sicherheitspolizei dagegen handelt im Dienste und nach den Grundsätzen der Verwaltung. Es ist nicht zutreffend, wie Robert von Mohl (System der Präventivjustiz) gethan hat, die Sicherheitspolizei unter Gesichtspunkte der Rechtspflege zu stellen. Eine noch nicht geschehene Rechtsverletzung kann niemals Gegenstand der Rechtspflege sein. An dieser inneren Verschiedenheit der Aufgaben ändert auch der Umstand nichts, daß vielfach dieselben Beamten zugleich mit Aufgaben der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei betraut sind. (Vergl. z. B. Reichs-Gerichtsverfass.-Ges. § 153: „Die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“ ...)

Die Scheidung der gerichtlichen von der Verwaltungspolizei ist zuerst mit voller Schärfe im französischen Rechte vollzogen worden [5]). Der Code d'instruction criminelle Art. 8 und 9 sagt: La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. — La police judiciaire sera exercée sous l'autorité des cours impériales...

Die Unterstellung der gerichtlichen Polizei unter die Behörden der Justiz („Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“) ist auch im deutschen Gerichtsverfassungsgesetze (§ 153) und in der deutschen Strafprozeßordnung (§§ 98, 105, 156, 157, 159, 161, 187) zur Durchführung gelangt [6]).

2. Die Polizei der Vereine und der Versammlungen.

Brater in Bluntschli's St.W.B. X S. 755. G. Arangio Ruiz, Le associazioni e lo stato. Napoli 1895.

§ 2. Die Freiheit der Vereine und Versammlungen gilt mit Recht als eines der wesentlichen Kennzeichen eines freien Staatslebens. Es handelt sich hierbei um eine Bethätigung der persönlichen Willensfreiheit auf dem Gebiete gemeinsamer Interessen. Der Staat, der hier eine unbedingte Zurückdrängung üben wollte, würde einerseits einer wertvollen Mitwirkung bei Erreichung seiner Aufgaben sich berauben, andererseits Gefahr laufen, daß der öffentlich unterdrückte Trieb der Vergesellschaftung im Geheimen um so bedenklicher sich entwickelt. Indessen läßt sich nicht verkennen, daß auch aus öffentlichen Vereinigungen unter Umständen dem Staate eine schwere Gefährdung erwachsen kann. Nur werden gemeinhin solche Erscheinungen nicht Ursache, sondern Wirkungen des Uebels sein [7]).

Unter Verein ist im Allgemeinen jede freiwillige und auf die Dauer berechnete Verbindung einer Personenmehrheit zu verstehen, die auf gemeinsame und einheitliche Verfolgung irgend eines Zweckes gerichtet ist [8]). Die Vereine für wirtschaftliche Zwecke haben im Allgemeinen mit der Sicherheitspolizei nur wenig Berührung. Polizeilich ist vornehmlich der Unterschied zwischen politischen und nicht politischen Vereinen von Bedeutung. Erstere sind solche, welche sich mit öffentlichen Angelegenheiten befassen. Zu diesen Angelegenheiten gehören alle jene, welche ausschließlich in den Wirkungskreis des Staates und seiner öffentlichen Verbände fallen, ferner jene, welche nicht ausschließlich in diesen Wirkungskreis fallen, wenn sie unter dem Gesichtspunkte ihrer Beziehung zum Staate und seinen öffentlichen Verbänden behandelt werden. Gleichgültig ist selbstverständlich, ob es sich um Verwirklichung irgend eines politischen Programmes oder um einen bestimmten einzelnen Zweck handelt. Die Ziele der nicht politischen Vereine können die verschiedensten sein; sie haben vom polizeilichen Standpunkte aus nur das verneinende Merkmal gemein, daß sie sich nicht mit staatlichen Angelegenheiten befassen. Man hat diese Ausscheidung von Vereinen und

5) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechtes, 1886, S. 161 ff.

6) Vgl. Höfling, Die Polizeibehörden in ihrer Thätigkeit als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und als Polizeirichter, 1881; Ortloff, Lehrbuch der Kriminalpolizei auf Grund der deutschen Reichsgesetze, 1881; H. Seuffert in W. d. V. I. S. 885.

7) Vgl. hieher Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II. S. 654.

8) Vgl. Preuß. Allg. Landrecht T. II. Tit. 6 § 1: „Unter Gesellschaft überhaupt werden Verbindungen mehrerer Mitglieder des Staats zu einem gemeinschaftlichen Endzwecke verstanden“.

Versammlungen in Bezug auf die polizeiliche Behandlung in neuerer Zeit vielfach bemängelt, nicht ganz mit Unrecht. Denn die Begriffe politisch und nicht politisch sind etwas unsicher und vollends der Begriff der öffentlichen Angelegenheit geht heutzutage sehr weit. Es kann also, wo die Gesetzgebung gewisse Klassen von Personen, z. B. Frauen, von politischen Versammlungen und Vereinen ausschließt, diesen eine sachlich nicht begründete Rechtsbeeinträchtigung erwachsen.

Die Vereinsfreiheit hat selbstverständlich überall Eine naturgemäße Grenze. Durch die Vereinigung können die Staatsangehörigen den Umkreis ihrer Handlungsfreiheit gegenüber dem Staate nicht erweitern. Was dem Einzelnen nicht erlaubt ist, kann auch dem Vereine nicht gestattet sein. Er wird weder Zwecke sich setzen noch Mittel zur Anwendung bringen dürfen, die entweder überhaupt nicht erlaubt oder nur der öffentlichen Gewalt vorbehalten sind. Der Verein wird ferner mit Rücksicht darauf, daß der Zusammenschluß einer Mehrzahl eine größere Gefährdung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Wohls unter Umständen bewirken kann, als das nicht einheitlich bestimmte Handeln der Einzelnen, jenen staatlichen Satzungen sich unterwerfen müssen, welche zum Behufe der Aufsicht, der vorbeugenden Polizei, nötig sind. Dagegen darf es der Gesichtspunkt der Vereinspolizei nicht sein, alle Bestrebungen zu verhindern, welche den jeweiligen Regierungsauffassungen nicht entsprechen, oder gar die politischen Vereine grundsätzlich zu verpönen. Denn der Staat, der die Freiheit der Meinungs-Aeußerung und -Bethätigung überhaupt achten will, muß sie auch achten, wenn sie in dieser Form ihm entgegentritt. Die Verfassungsstaaten der Neuzeit haben denn auch durchweg den Grundsatz der Vereinsfreiheit anerkannt[9]).

Die Entwickelung des Vereinsrechts und dessen jetzige Gestaltung soll im folgenden kurz betrachtet werden.

§ 3. Im Mittelalter waltete der Grundsatz der Vereinsfreiheit, der in Deutschland nur allmählich und verhältnismäßig spät eine Einschränkung durch Ausbildung eines polizeilichen Verbietungsrechtes erhielt. Das Eindringen des römischen Rechtes bewirkte an diesem Stande der Dinge eine völlige Umgestaltung[10]). Es gelangte der Satz zur Geltung, daß ein Verein, um bestehen zu dürfen, obrigkeitliche Genehmigung brauche. Eine Folge dessen war, daß geheime Verbindungen als unbedingt strafbar erscheinen mußten. Nicht minder lag es im Wesen des mehr und mehr sich ausbildenden Polizeistaates, der in den Unterthanen lediglich willenlose Gegenstände der staatlichen Fürsorge erblickte, daß er den politischen Vereinen feindlich entgegentrat. Und so erscheint denn insbesondere das 18. Jahrhundert als die Zeit der staatlichen Unterdrückung des Vereinslebens[11]).

Die Gesetzgebung hielt in Deutschland bis zum Jahre 1848 daran fest, daß politische Vereine und Versammlungen möglichst zurückzudrängen seien. Bald nachdem die belgische Verfassung den Grundsatz der vollen Vereinsfreiheit anerkannt hatte, sprach ein Beschluß des deutschen Bundestages vom 5. Juli 1832 das unbedingte Verbot der poli-

9) Vgl. außer den im Folgenden behandelten Staaten schweizerische Verfassung von 1848 Art. 46 und von 1874 Art. 56: „Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Mißbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen. Dazu J. J. Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, 3. Aufl. von Morel, 1891, I. S. 510 ff. Dänisches Grundgesetz von 1849/66, §§ 87, 88, 94; dazu Goos und Hansen, Staatsrecht des Königreichs Dänemark in Marquardsen, Hdb. d. öffentl. Rechts IV, II, 2. S. 24 f.

10) Vgl. hieher O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, insbesondere Band III. und über letztern den Aufsatz von Sohm in Z. f. G.R. 6 (1882) S. 803.

11) Preuß. Allg. Landrecht T. I. Tit. 6 § 3: Gesellschaften, deren Zweck und Geschäfte der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderlaufen, sind unzulässig und sollen im Staate nicht geduldet werden. § 4: Auch an sich nicht unzulässige Gesellschaften kann der Staat verbieten, sobald sich findet, daß dieselben andern gemeinnützigen Absichten oder Anstalten hinderlich oder nachteilig sind. Dazu T. II. Tit. 20. § 185 über heimliche Verbindungen. Das Edikt vom 20. Oktober 1798 untersagte die politischen Vereine gänzlich.

tischen Vereine aus[12]). Außerordentliche Volksversammlungen und Volksfeste sollten nur mit polizeilicher Genehmigung statthaft und politische Reden bei denselben ausgeschlossen sein. Eine mildere Behandlung erfuhren die nichtpolitischen Vereine; in den meisten, wenn auch nicht in allen deutschen Staaten waren sie ohne polizeiliche Genehmigung zugelassen.

Einen Umschwung in der Gesetzgebung bezeichneten die deutschen Grundrechte von 1849, in welche auch die Vereins- und Versammlungsfreiheit Aufnahme fand. Die nach 1849 entstandenen deutschen Landesverfassungen schlossen sich diesem Vorbilde an. Für die Landesgesetze, welche die polizeiliche Regelung des Vereins- und Versammlungswesens bezweckten, diente das französische Vereinsgesetz vom 28. Juli 1848, das in Frankreich selbst nur kurzen Bestand hatte, teilweise als Muster. Dies gilt insbesondere von den im Jahre 1850 erlassenen Vereinsgesetzen der Königreiche Preußen[13]), Bayern[14]) und Sachsen. Ein Bundestagsbeschluß vom 13. Juli 1854 suchte zu bewirken, daß die Zügel der Vereins- und Versammlungspolizei straffer angezogen würden[15]). Der Beschluß erlangte jedoch nicht in allen Staaten Geltung. Von den Königreichen führten Hannover und Württemberg denselben ein, doch wurde er 1864 wieder außer Kraft gesetzt. Geltendes Recht ist er noch in Hessen[16]), Oldenburg und einigen Kleinstaaten. Baden hat durch Gesetz vom 21. November 1876 das Vereins- und Versammlungsrecht nach sehr freisinnigen Grundsätzen geregelt[17]). Nach Art. 4 Ziff. 16 der deutschen Reichsverfassung ist das Reich zuständig, gesetzliche Bestimmungen über das Vereinswesen zu treffen. Doch hat das Reich nur vereinzelte Vorschriften auf diesem Gebiete erlassen[18]). Neuere Bestrebungen zur Re-

12) Vgl. dazu Zirkel, Das Associationsrecht der Staatsbürger, 1834.

13) Vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., II. S. 184 ff., C. Bornhak, Preuß. Staatsrecht III. S. 163 ff. K. Frhr. v. Stengel, Staatsrecht des Kgr. Preußen S. 395 ff.; Delius, Das preuß. Vereins- und Versammlungsrecht, 1896. P. Kaspar, Das preuß. Versammlungs- und Vereinsrecht. 1894.

14) Vgl. Seydel, Bayerisches Staatsrecht 2. Aufl., III. S. 47 ff. J. Graßmann, Versammlungs- und Vereinspolizei im Königreich Bayern in J. f. G.V. 1896 S. 101 ff.

15) Der wesentliche Inhalt des Bundestagsbeschlusses ist folgender: „In allen deutschen Bundesstaaten dürfen nur solche Vereine geduldet werden, die sich darüber genügend auszuweisen (!!) vermögen, daß ihre Zwecke mit der Bundes- und Landesgesetzgebung im Einklange stehen und die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gefährden". Die Vereine sind daher fortwährender Kontrole zu unterstellen. „In Beziehung auf politische Vereine insbesondere muß, sofern derartige Vereine nicht nach Maßgabe der Landesgesetzgebung überhaupt untersagt sind (!!), oder doch einer für diesen Fall besonders zu erteilenden obrigkeitlichen Genehmigung bedürfen, die betreffende Staatsregierung sich in der Lage befinden, nach Maßgabe der Umstände besondere vorübergehende Beschränkungen und Verbote erlassen zu können." Minderjährige, Lehrlinge und Schüler dürfen sich an politischen Vereinen nicht beteiligen. Jede Verbindung politischer Vereine mit andern Vereinen ist unstatthaft. „In allen Bundesstaaten muß der Landesregierung nicht nur das Recht zustehen, die Versammlungen solcher Vereine, welche, ohne im Besitze einer besonderen staatlichen Anerkennung bezw. Genehmigung zu sein, sich mit öffentlichen Angelegenheiten beschäftigen, obrigkeitlich überwachen zu lassen, sondern es muß den betreffenden obrigkeitlichen Abgeordneten auch überall die Befugnis eingeräumt werden, jede Versammlung eines solchen Vereins aufzulösen, sofern entweder die ihren Zusammentritt bedingenden Förmlichkeiten nicht beobachtet worden sind, oder aber der Inhalt der Verhandlungen eine in der Notwendigkeit der Aufrechthaltung der Gesetze, sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begründete Veranlassung bietet." Versammlungen und Vereine der bewaffneten Macht sind verboten. „Im Interesse der gemeinsamen Sicherheit verpflichten sich sämtliche Bundesregierungen ferner, die in ihren Gebieten etwa noch bestehenden Arbeitervereine und Verbindungen, welche politische, socialistische oder kommunistische Zwecke verfolgen, binnen 2 Monaten aufzuheben und die Neubildung solcher Verbindungen bei Strafe zu verbieten."

16) Er wird jedoch dort nicht mehr angewendet. K. Cosack, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, 1894 S. 103; Braun und Weber, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Großh. Hessen, 1895 III. S. 50 ff.

17) Eine Sammlung der einschlägigen deutschen Gesetze bei H. Lisco, Die deutschen Vereinsgesetze, 2. Aufl. 1881. G. A. Mascher, Das Versammlungs- und Vereinsrecht Deutschlands. 1892. E. Ball, Das Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland. 1894. Berger, Politik der deutschen Vereins- und Versammlungsgesetze. Verwaltungsarchiv I. S. 559 ff. Zeller, Das Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland. Archiv f. öff. Recht X. S. 239 ff. Drucksachen des deutschen Reichstags 1895/96 Nr. 321 (auch abgedruckt Annalen des Deutschen Reichs 1896 S. 817 ff.).

18) Vgl. die Zusammenstellung bei E. Löning, a. a. O. S. 272.

form des Vereinsrechts haben bisher weder im Reich noch in den größeren Staaten zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt. Der k. sächsische Landtag ist zur Zeit (Dezember 1897) mit einem Gesetzentwurf befaßt.

Die Grundzüge unseres heutigen Vereinsrechtes sind folgende:

Unbedingt verboten sind Vereine, deren Dasein, Verfassung oder Zweck vor der Staatsregierung geheim gehalten werden soll, ferner solche, in welchen gegen unbekannte Obere Gehorsam oder gegen bekannte Obere unbedingter Gehorsam versprochen wird, endlich solche, zu deren Zwecken oder Beschäftigungen es gehört, Maßregeln der Verwaltung oder die Vollziehung von Gesetzen durch ungesetzliche Mittel zu verhindern oder zu entkräften (R.St.G.B. §§ 128, 129). Im Uebrigen steht es den Staatsangehörigen frei, Vereine ohne vorgängige polizeiliche Erlaubnis zu bilden, vorbehaltlich jedoch der Beschränkungen, die sich aus dem öffentlichen Dienstrechte ergeben [19].

In Bezug auf die polizeiliche Behandlung werden politische und nichtpolitische Vereine unterschieden. Die ersteren müssen Satzungen und Vorstände haben und dürfen mit anderen Vereinen nicht in organische Verbindung treten [20]. Sie dürfen gewisse Personen, wie Frauen, Minderjährige, Militärpersonen ꝛc. nicht aufnehmen. Sie haben innerhalb bestimmter Frist (meist 3 Tage) der Polizeibehörde ihre Satzungen und deren Abänderungen, sowie ein Verzeichnis der Vorstandsmitglieder (in Preußen und Sachsen auch der Vereinsmitglieder) vorzulegen. Die nichtpolitischen Vereine sind im Allgemeinen von polizeilichen Beschränkungen frei, doch wird in Bayern bei organisierten Vereinen, solche ausgenommen, „welche unter den Begriff von civilrechtlichen oder Handelsgesellschaften fallen“, Anzeige gefordert. In den meisten deutschen Staaten kommt der Polizeibehörde gegenüber den Vereinen ein Verbietungsrecht zu, dessen Handhabung so ziemlich in das behördliche Ermessen gestellt ist. Das preußische Recht dagegen gesteht der Polizeibehörde durchweg nur die Befugnis vorläufiger Schließung der Vereine zu, während das endgültige Verbot lediglich vom Richter ausgesprochen werden kann.

Das badische Vereinsrecht steht auf einem wesentlich freieren Standpunkte, als die eben dargelegten Vorschriften. Es fordert Staatsgenehmigung für bewaffnete Vereine mit militärischer Einrichtung oder zu militärischen Uebungen. Es gestattet der Polizeibehörde, aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt Aufschlüsse über bestehende Vereine zu verlangen, kennt aber keinerlei Anzeigepflicht. Das Ministerium des Innern kann Vereine verbieten, welche den Staatsgesetzen oder der Sittlichkeit zuwiderlaufen, oder den Staat, oder die öffentliche Sicherheit gefährden; es kann aus gleichem Grunde die Teilnahme an auswärtigen Vereinen oder die Verbindung inländischer Vereine mit solchen untersagen. Das württembergische Recht fordert gleichfalls für bewaffnete Vereine Genehmigung, von politischen Vereinen mit Satzungen deren Vorlage, von anderen Vereinen nur auf Verlangen der Regierung. Ein Auflösungsrecht ist nicht gesetzlich ausgesprochen, wird aber als selbstverständlich angenommen, wenn ein Verein rechtswidrige Zwecke verfolgt oder die Vorlage der Satzungen verweigert [21].

Im Allgemeinen wird man das badische Vereinsgesetz als das vergleichsweise befriedigendste bezeichnen können. Die Unterscheidung zwischen politischen und nichtpolitischen Vereinen wird am besten preisgegeben. Es genügt ein polizeiliches Verbietungsrecht gegenüber allen Vereinen unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen. Bei Feststellung der

19) Vgl. insbesondere § 49 des Reichs-Militärgesetzes vom 2. Mai 1874, wonach den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen untersagt ist.

20) Von letzterer Bestimmung möchte man fast sagen, daß sie nur so lange wirksam ist, als sie nicht notwendig ist. Sie ist ungemein leicht zu umgehen und in neuester Zeit Gegenstand lebhafter und begründeter Anfechtung. Nach den im Reichstage 1895/96 gegebenen Zusicherungen ist eine Aenderung im Wege der Landesgesetzgebung zu erwarten; die Preußische Vorlage ist jedoch gescheitert.

21) Württ. Pol.St.G.Novelle Art. 9, O. v. Sarwey, Württ. Staatsrecht I. S. 214 ff. L. Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., 1895. S. 35 ff.

letzteren ist thunlichste Genauigkeit zu verlangen. Indessen wird auch bei schärfster Fassung der Verbietungsgründe das behördliche Ermessen nie völlig ausgeschlossen werden können. Den Forderungen des Rechtsstaates entspricht es dabei, die endgültige Entscheidung über die Schließung der Vereine in die Hand des Richters zu legen, wie dies das preußische Recht thut. Die Befugnis der Polizeibehörde, vorläufige Maßnahmen bis zu erfolgter richterlicher Entscheidung zu treffen, ist hier der Natur der Sache nach unentbehrlich. Bei einem freisinnig gestalteten Vereinsrechte wird sich allerdings unter Umständen die Notwendigkeit herausstellen, gegenüber außerordentlichen Verhältnissen außerordentliche gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen.

In Deutschland war ein Ausnahmerecht vorübergehender Natur von Reichswegen durch das Socialistengesetz vom 21. Oktober 1878 [22]) für socialdemokratische u. dgl. Vereine geschaffen worden [23]), dessen Geltung mit dem 1. Oktober 1890 erlosch. Das Socialistengesetz [24]) entstand unter dem Eindrucke der Attentate, welche wiederholt das Leben des Deutschen Kaisers bedroht hatten. Die nach dem ersten Mordanfalle gemachte Vorlage hatte der Reichstag abgelehnt; als die Vorlage nach dem zweiten Attentate bei dem neu gewählten Reichstage wieder eingebracht wurde, fand sie Annahme. Das Gesetz war ein Ausnahmegesetz in der schärfsten Bedeutung des Wortes. Es stellte in der Absicht, die Weiterverbreitung der socialistischen und verwandten Parteien zu verhindern, diese Parteien und ihre Anhänger hinsichtlich des Vereins-, Versammlungs-, Aufenthalts- und Preßpolizeirechts, zum Teil auch hinsichtlich des Gewerberechts außerhalb des gemeinen Rechtes. Es legte die Handhabung seiner Bestimmungen wesentlich in das Ermessen der Polizeibehörden.

Bezüglich des Vereinswesens war bestimmt: Vereine und Verbindungen jeder Art, welche durch socialdemokratische, socialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken, sind zu verbieten. Dasselbe gilt von Vereinen und Verbindungen, in welchen solche Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten. Das Verbot erläßt die Landespolizeibehörde, gegen ausländische Vereine der Reichskanzler mit Wirkung für das Bundesgebiet. Hiegegen kann Beschwerde an eine Reichskommission ergriffen werden, die vom Bundesrate aus vier seiner Mitglieder und fünf Mitgliedern der höchsten deutschen Gerichte gebildet wird [25]).

§ 4. Das österreichische Vereinsrecht [26]) ist wesentlich strenger als das deutsche. Es verlangt von allen Vereinen vorgängige ins Einzelne gehende Anzeige und Einreichung der Satzungen. Die Landesstelle kann den Verein nach Ermessen untersagen, wenn sie ihn nach Zweck und Einrichtung rechtswidrig oder staatsgefährlich findet. Diese Untersagung muß innerhalb 4 Wochen nach der Anzeige erfolgen. Erst nach Ablauf der Frist oder früher erfolgter Genehmigung kann der Verein seine Thätigkeit beginnen. Mitgliederaufnahmen und Vereinsversammlungen, welch letztere polizeilich beaufsichtigt werden können, sind anzuzeigen, die Rechenschaftsberichte bei der Behörde einzureichen. Der Verein kann wegen Fassung gesetzwidriger Beschlüsse oder Ueberschreitung seines satzungsmäßigen Wirkungskreises aufgelöst werden, ferner „wenn er den Bedingungen seines rechtlichen Bestandes nicht mehr entspricht". Politische Vereine müssen einen Vorstand von 5—10 Mitgliedern haben, sie dürfen Ausländer, Frauen und Minderjährige nicht aufnehmen, sie dürfen keine

22) Verlängert bis zum 30. September 1890; vgl. Gesetze vom 31. Mai 1880, 28. Mai 1884, 20. April 1886, 18. März 1888. Eine neue dem Reichstage von 1889/90 gemachte Gesetzesvorlage scheiterte. A. Fuld, Die Aufhebung des Socialistengesetzes und die Aenderung des Strafgesetzbuchs, 1889; Kulemann, Die Socialdemokratie und deren Bekämpfung, 1890; Schäffle, in Ztschr. f. St.W. 46 (1890) S. 201 ff.

23) Das österr. Gesetz vom 25. Juni 1886 über die Gerichtsbarkeit in Strafsachen, welchen anarchistische Bestrebungen zu Grunde liegen, ist strafprozessualen Inhalts. Es ist auf zwei Jahre erlassen worden.

24) Materialien und Kommentar (von Gareis) in Hirths A. 1879 S. 27 ff., 161 ff., 225 ff., 285 ff. Frhr. von Stengel in seinem Wörterbuche des deutschen Verwaltungsrechts II. S. 458 ff.

25) Gesetz § 1; über Genossenschaften, Hilfskassen und Kassenvereine §§ 2 ff. § 6. Auch die Hergabe von Räumlichkeiten für verbotene Vereine ist als Vergehen strafbar, § 19. § 26.

26) Gesetz über das Vereinsrecht vom 15. November 1867. Ausgabe von Fr. Tezner. 1891. K. Hugelmann, Studien zum österreich. Vereins- und Versammlungsrechte. 1879. — Die österreichischen Grundrechte von 1849 § 7 hatten die volle Vereinsfreiheit für alle nicht rechtswidrigen noch staatsgefährlichen Vereine ausgesprochen. Sehr rückschrittlich war das Vereinsgesetz von 1852, das alle Vereine verbot, deren Zweck „in den Bereich der Gesetzgebung oder öffentlichen Verwaltung fällt", und für alle anderen Vereine polizeiliche Genehmigung forderte.

Vereinsabzeichen tragen. Politische Vereine dürfen unter einander weder in organische Verbindung noch in Verkehr treten.

Das englische Recht verbietet ungesetzliche Vereine, unlawful assemblies, d. h. solche, welche gewaltsame Friedensstörungen oder sonstige gesetzwidrige Handlungen bezwecken, dann, abgesehen von einigen Einzelbestimmungen, politische Vereine, welche mit andern durch Kommissionen oder Abgesandte in Verbindung treten (Affiliationen)[27]. Es ist bekannt, welche bedeutende Rolle gerade in England das politische Vereinswesen gespielt hat. Trotz des mitunter schweren Mißbrauches des Vereinsrechtes hat sich doch die Gesetzgebung niemals zu einer erheblichen Einschränkung entschlossen.

In Frankreich[28] sprach die Verfassung von 1791 den Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit aus, und nur die geheimen Gesellschaften wurden durch das Dekret vom 29. Dezember 1791 verboten. Jedoch schon die Verfassung des Jahres III. brachte mit dem Sturz der Klubherrschaft[29] das Verbot aller politischen Vereine[30]. Der Code pénal aber bestimmt in Art. 291[31]: „Eine gesellschaftliche Vereinigung von mehr als 20 Personen, die zum Zwecke hat, alle Tage oder an gewissen bestimmten Tagen sich zu versammeln, um sich mit religiösen, litterarischen, politischen oder anderen Gegenständen zu beschäftigen, darf sich nur mit Genehmigung der Regierung oder unter den Bedingungen bilden, welche die Staatsgewalt der Gesellschaft aufzulegen belieben mag"[32].

Diese Bestimmungen, die unter der Restauration und trotz der vorhergegangenen heftigen Anfechtungen auch unter dem Julikönigtum aufrecht erhalten blieben, wurden zur Zeit des letzteren dadurch zu umgehen gesucht, daß revolutionäre Verbindungen sich in Gruppen von weniger als 20 Mitgliedern vereinigten. Das Gesetz über die Associationen vom 10. April 1834 trat dem durch die Bestimmung entgegen, daß die Vorschrift des Code pénal auch dann anwendbar sei, wenn die Vereine sich in Sektionen von zwanzig und weniger Personen teilen und wenn sie sich nicht täglich oder an bestimmten Tagen versammeln. Die polizeiliche Erlaubnis wurde als jeder Zeit widerruflich erklärt. Die Republik brachte im Jahre 1848 die Vereinsfreiheit, erließ aber schon unterm 28. Juli 1848 ein nicht gerade freisinniges Dekret über die Klubs[33]. Ein napoleonisches Dekret vom 25. März 1852 hob das Dekret von 1848 mit Ausnahme der auf das Verbot geheimer Gesellschaften bezüglichen Art. 13 wieder auf. Die schärferen Bestimmungen der Art. 291—294 des Code pénal und der Art. 1—3 des Gesetzes vom 10. April 1834 traten neuerdings in Kraft[34].

Diese Bestimmungen bilden noch jetzt das geltende Recht. Denn die Gesetze vom 6. Juni

27) 39 Geo. III. c. 79, 57 Geo. III. c. 19, 9 u. 10 Vict. c. 33. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht III. Aufl., II. S. 753.

28) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts, 1886. S. 206 ff.

29) Gefördert war dieselbe durch die Bestimmungen der beiden Gesetze vom 13. Juni und 25. Juli 1795, die, unter gänzlicher Freigabe der sociétés populaires, diese letzteren durch maßlose Strafbestimmungen gegen polizeiliche Eingriffe schützten.

30) Art. 300, 361, 362. Vgl. auch die Gesetze vom 25 vendémiaire III über das Verbot der Verbindungen zwischen Vereinen und vom 6 fructidor III über die Auflösung der Klubs.

31) Vorbild für Art. 292 ff. des Code war das Dekret vom 7 thermidor V. Vgl. dazu auch das Gesetz vom 19 fructidor V gegen die königliche Verschwörung Art. 36 und 37.

32) Dazu Code pénal Art. 292—294. Diese französischen Bestimmungen nebst dem Gesetze vom 10. April 1834 gelten noch in Elsaß-Lothringen.

33) Anzeige 24 Stunden vorher beim Maire und Präfekten. Die Klubs müssen unbeschränkt öffentlich sein. »Pour assurer cette publicité, un quart au moins des places sera reservé aux citoyens étrangers au club.« Ausschluß von Frauen und Minderjährigen. Die Sitzungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Ueber dieselben muß Protokoll geführt werden. Ueberwachung durch einen Beamten ist zulässig. Aeußerungen in einem Klub werden wie Aeußerungen an einem öffentlichen Orte behandelt. Unstatthaft sind Erörterungen und Anträge gegen die öffentliche Ordnung und die guten Sitten, Aufforderung zu strafbaren Handlungen, persönliche Denunziationen und Angriffe. Jede Art Verbindung zwischen Klubs ist verboten. Die Schließung der Klubs kann durch die Gerichte verfügt werden. Nichtpolitische Vereine können geheim sein, sind aber — ausgenommen associations industrielles ou de bienfaisance — anzeigepflichtig.

34) Diese gesetzlichen Bestimmungen gelten noch in Elsaß-Lothringen.

1868 und 30. Juni 1881 beziehen sich auf die Versammlungen (réunions), nicht auf die Vereine (associations). Letztere blieben an die polizeiliche Genehmigung gebunden[35]). Ein neues Vereinsgesetz steht noch aus[36]).

Die italienische Verfassung[37]) spricht, ohne zwischen Vereinen und Versammlungen zu unterscheiden, den Bürgern die Befugnis zu, sich friedlich und ohne Waffen zu vereinigen (adunarsi), unter Beobachtung der Gesetze, welche die Ausübung dieses Rechts im öffentlichen Interesse regeln. Eine polizeiliche Einmischung ist bei Zusammenkünften an nicht öffentlichen Orten nur statthaft im Falle eines flagrante reato, dann gegenüber Personen, die von den Strafgesetzen als verdächtig erklärt sind, endlich bei dringendem Verdachte, daß etwas gegen die öffentliche Sicherheit geplant werde[38]).

Die belgische Verfassung[39]) verbietet allgemein, die Gesellschaften vorbeugenden Maßregeln zu unterwerfen. Desgleichen hat das niederländische Recht[40]) die Vereinsfreiheit für alle Vereine anerkannt, welche nicht auf Verletzung des Rechtes oder der Sittlichkeit hinzielen. Ebenso besteht völlige Vereinsfreiheit in Spanien[41]).

In Rußland können Vereine nur mit Genehmigung und Vorwissen der Regierung errichtet werden. Strafbar sind geheime und von der Regierung ausdrücklich verbotene Verbindungen, ferner solche, welche schädliche oder unerlaubte Zwecke verfolgen, endlich solche, welche, nachdem sie von der Regierung bestätigt wurden, eine schädliche oder unsittliche Richtung annehmen[42]).

§ 5. Das Versammlungsrecht hat sich in engem Zusammenhange mit dem Vereinsrechte entwickelt, wie denn auch die Gesichtspunkte für die grundsätzliche Zulassung der Versammlungsfreiheit, und ebenso im Wesentlichen für die Bemessung der polizeilichen Beschränkungen derselben, die nämlichen sind wie beim Vereinsrechte. Die Vereinsversammlungen unterliegen daher im Allgemeinen denselben Bestimmungen wie die übrigen Versammlungen. Das Versammlungsrecht ist vielfach mit dem Vereinsrechte zugleich in Einem Gesetze geregelt[43]). Versammlung im Sinne des Polizeirechtes ist jedes räumliche Zusammensein mehrerer Personen in der Absicht, einen gemeinsamen Zweck als Gemeinschaft zu verfolgen.

Den leitenden Gedanken des Versammlungsrechtes hat die französische Verfassung von

---

35) Das Gesetz vom 30. Juni 1881 sagt in Art. 7: Les clubs demeurent interdits, meint aber nur, daß es bei dem bestehenden Rechte bleibt, d. h. daß die Vereine nach Maßgabe der oben dargestellten Bestimmungen ohne polizeiliche Genehmigung verboten sind. Vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2. éd.. 1885, II. S. 419.

36) Inzwischen hat ein Gesetz vom 13. März 1884 die syndicats d'ouvriers et de patrons von den Bestimmungen der Art. 292—294 des Code pénal befreit. — Die loi sur les associations de malfaiteurs vom 18. Dezember 1893 ist rein strafrechtlichen Inhalts (Aenderungen zu Art. 265—268 des Code pénal). Ebenso im Wesentlichen die loi tendant à réprimer les menées anarchistes vom 28. Juli 1894, die nach Ermordung des Präsidenten Carnot erging. Vgl. über letzteres Gesetz G. Barbier in der Revue du droit public II. S. 444 ff.

37) Statuto fondamentale, 4 marzo 1848, art. 32.

38) Vgl. F. Triaca, Elementi di diritto amministrativo, 1884, S. 52 ff.; L. Palma, Corso di diritto costit., 1885, III. S. 222; G. Arangio Ruiz, Le associazioni e lo stato, 1895, S. 319 ff. — Legge sulla repressione contra le mene anarchiche vom 19. Juli 1894.

39) Art. 20. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 465 ff.

40) Gesetz v 22. April 1855.

41) Verfassung von 1876 Art. 13, Gesetz vom 30. Juni 1887. Anzeige bei der höheren Verwaltungsbehörde der Provinz, wobei gewisse Angaben zu machen sind. Nach Verlauf von 8 Tagen kann sich der Verein bilden. Ob ein zu gründender Verein gegen das Strafgesetz verstößt, entscheidet das Gericht. Ebenso kann die Auflösung nur durch das Gericht erfolgen, das auch über die Aufrechthaltung einer im Verwaltungswege verfügten Aufhebung zu befinden hat. Vgl. Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 8 S. 15 ff.

42) J. Engelmann, Staatsrecht des russ. Reichs bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 1 S. 172.

43) Die schweiz. Bundesverfassung erwähnt das Versammlungsrecht nicht, sondern überläßt dessen Regelung völlig den Kantonen. Vgl. J. J. Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, 3. Aufl. von Morel, I, S. 511; A. v. Orelli, Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 2 S. 78.

1791 ausgesprochen. Sie sichert la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes en satisfaisant aux lois de police.

In Deutschland war vor dem Jahre 1848 die Versammlungsfreiheit ebenso wenig anerkannt, wie die Vereinsfreiheit. Hatte doch der Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832 öffentliche politische Reden, also politische Versammlungen, einfach als unstatthaft erklärt. Die Versammlungsfreiheit wurde, nachdem sie zuerst schon thatsächlich geübt worden war, in den deutschen Grundrechten (Art. 8) anerkannt. „Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden." Die in diesen Sätzen liegende politische Errungenschaft war im Ganzen eine bleibende.

Nach dem Rechte der meisten deutschen Staaten (insbesondere Preußens, Bayerns, Sachsens[44]) sind die Versammlungen folgenden Bestimmungen unterworfen. Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge bedürfen entweder polizeilicher Genehmigung oder sie sind anzuzeigen und können bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden. Am Landtagssitze und innerhalb eines bestimmten Umgebungsbezirks (in Preußen auch am königlichen Residenzorte und in dessen Umgebung) dürfen solche Versammlungen nicht stattfinden. Sonstige Versammlungen müssen, wenn in denselben öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, 24 Stunden vorher der Polizeibehörde angemeldet werden, nach bayerischem Rechte nur dann, wenn öffentliche oder allgemeine Einladungen dazu ergehen[45]. Genehmigungs- oder anzeigepflichtige Versammlungen kann die Polizeibehörde durch einen Abgesandten überwachen lassen. Letzterer hat bei vorkommenden Gesetzwidrigkeiten das Recht der Auflösung[46].

Auf einem wesentlich freieren Standpunkte steht die Gesetzgebung in Baden und Hessen. Dieselbe kennt Beschränkungen überhaupt nur für Volksversammlungen, d. h. solche, welche öffentlich und für jedermann zugänglich sind. Das württembergische Recht[47]) giebt allen Staatsbürgern die Befugnis, sich ohne polizeiliche Erlaubnis zu versammeln. Versammlungen zur Besprechung öffentlicher Angelegenheiten sind vorher öffentlich bekannt zu machen oder der Ortspolizeibehörde anzuzeigen. Die Befugnis der Staatsgewalt, gesetzwidrige oder gefährliche Versammlungen zu verbieten oder aufzulösen, wird als selbstverständlich erachtet. Das hessische und badische Recht[48]) gehen etwas weiter. Sie verlangen Zutritt für einen Vertreter der Staatsbehörde, bei Volksversammlungen unter freiem Himmel Anzeige 48 Stunden vorher. Sie lassen Verbot oder Auflösung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit, sowie bei Zuwiderhandlungen gegen die Gesetze zu.

Das Socialistengesetz hatte auch hinsichtlich des Versammlungsrechtes Ausnahmebestimmungen. Versammlungen, in welchen socialistische rc. Bestrebungen zu Tage treten würden, sollten durch die Polizeibehörde aufgelöst, Versammlungen, bei denen durch Thatsachen die Annahme gerechtfertigt sein würde, daß sie zur Förderung solcher Bestrebungen bestimmt seien, sollten verboten werden[49].

§ 6. Das österreichische Recht[50]) ist ziemlich ähnlich wie das der Königreiche

44) Vgl. die obenerwähnten Gesetze und Preuß. Verfassung Art. 29.

45) Ausnahmen zu Gunsten hergebrachter kirchlicher rc. Umzüge, Leichenzüge, Hochzeitsversammlungen u. dgl.

46) Die betreffenden Bestimmungen leiden allerdings zumeist an dem Fehler, daß sie die Voraussetzungen der Auflösung nicht hinreichend feststellen. Es würde wohl genügen, das Auflösungsrecht für den Fall der Verletzung von Formvorschriften und der Aufforderung zu strafbaren Handlungen, bezw. der Beratung über solche zu geben.

47) Gesetz vom 2. April 1848, Verordnung vom 24. Dezember 1864, O. v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht I. S. 213 ff.

48) Gesetz vom 16. März 1848 und Verordnung vom 17. September 1849, bezw. Gesetz vom 21. November 1867.

49) Socialistengesetz §§ 9, 10. Die Hergabe von Räumlichkeiten für eine verbotene Versammlung wird als Vergehen gestraft, § 18.

50) Gesetz über das Versammlungsrecht vom 15. November 1867. Ausgabe von Fr. Tezner, 1891. Vgl. Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts S. 478 ff.

Preußen, Bayern und Sachsen ausgebildet. Bemerkenswert ist die Bestimmung, daß Ausländer weder als Unternehmer noch als Ordner oder Leiter einer Versammlung zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten auftreten dürfen.

In England besteht keine Beschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern nur das Recht des Einschreitens gegen aufrührerische Versammlungen. Diese Bestimmungen sind bei Erörterung der Polizei der Volksbewegungen zu betrachten[51]).

Für Frankreich findet sich die Versammlungsfreiheit, deren in der Erklärung der Menschenrechte noch nicht gedacht ist, zuerst, wie oben angegeben, in der Verfassung von 1791 erwähnt, und dann wieder in der Verfassung von 1848 (Art. 8) festgestellt[52]). Das napoleonische Gesetz vom 6. Juni 1868[53]) fordert für öffentliche Versammlungen Anzeige, die drei Tage vorher zu erstatten ist und von sieben im Besitz der bürgerlichen und politischen Rechte befindlichen Ortseingesessenen unterzeichnet sein muß[54]). Versammlungen zur Behandlung politischer und religiöser Fragen bedürfen der Genehmigung, Versammlungen unter freiem Himmel sind verboten. Wählerversammlungen können von ausgeschriebener Wahl bis zum 5. Tage vor Eröffnung des Wahlgangs stattfinden. Sie sind 24 Stunden vorher anzumelden. Nur die Wähler des Wahlkreises und die Kandidaten können den Versammlungen beiwohnen. Sie müssen, um zugelassen werden zu können, Namen, Stand und Wohnort angeben. Die Präfekten können jede Versammlung vertagen (ajourner), von der sie glauben, sie werde die Ordnung stören oder die öffentliche Sicherheit gefährden. Endgültige Verbote können nur durch Entscheidung des Ministers des Innern erfolgen. Erlaubte Versammlungen dürfen nicht über die Polizeistunde dauern. Sie müssen ein Bureau, bestehend aus einem Präsidenten und mindestens zwei Beisitzern haben, welchen obliegt, die Ordnung aufrecht zu erhalten. Ein staatliches Aufsichtsorgan kann bei der Versammlung anwesend sein, mit dem Rechte der Auflösung, wenn das Bureau trotz Verwarnung Gegenstände erörtern läßt, die nicht zur Tagesordnung gehören, oder wenn die Versammlung tumultuarisch wird.

Das nunmehr geltende Gesetz vom 30. Juni 1881[55]) hat mit den früheren Ueberlieferungen gebrochen. Es spricht den Grundsatz der Versammlungsfreiheit aus, mildert die Förmlichkeiten der Anzeigepflicht[56]) und befreit die politischen Versammlungen von der Notwendigkeit polizeilicher Genehmigung. Den Wählerversammlungen können auch die Mitglieder beider Kammern und ein Vertreter jedes Kandidaten beiwohnen. Versammlungen auf öffentlicher Straße sind verboten, die Schlußstunde ist 11 Uhr abends oder die Polizeistunde, wenn diese später ist. Ein für die Ordnung verantwortliches Bureau muß vorhanden sein und wird gegebenen Falls von der Versammlung gewählt. Das Auflösungsrecht der Polizeibeamten greift nur auf Anrufen des Bureaus und im Falle von Thätlichkeiten Platz.

Das italienische Recht bestimmt, daß öffentliche Versammlungen[57]) den Polizeigesetzen unterworfen sind[58]). Maßgebend sind die Vorschriften des Gesetzes vom 30. Juni 1889[59]). Hienach haben die Veranstalter öffentlicher Versammlungen (riunioni) mindestens

51) Vgl. R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II. S. 752. Unter Georg III. wurden Versammlungen unter freiem Himmel zuerst verboten, dann mit der Verpflichtung zur Anzeige gestattet. 36 Geo. III. c. 8, 37 Geo. III. c. 79.

52) Erörterungen über den Bestand des Versammlungsrechtes in der Abgeordnetenkammer (8. Februar u. ff., dann 21. Februar 1848) gingen dem Sturze des Julikönigtums vorher. Die Regierung hatte zur Einschränkung der Versammlungen auf ein Gesetz vom 24. August 1790 sich gestützt. Letzteres Gesetz wurde übrigens auch nach 1848 als fortbestehend erklärt. Vgl. auch Gesetz vom 13. Juni 1849.

53) Loi relative aux réunions publiques. Dasselbe gilt auch in Elsaß-Lothringen.

54) Die Anzeige muß u. a. l'objet special et déterminé de la réunion angeben.

55) Loi sur la liberté de réunion.

56) Anzeige durch zwei Personen, worunter ein Ortseingesessener, 24 Stunden vorher, bei Wählerversammlungen nur 2 Stunden vorher.

57) Adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico.

58) Statuto art. 32 al. II.

59) Legge sulla pubblica sicurezza Art. 1—9, Art. 11.

24 Stunden vorher der Ortspolizeibehörde hievon Anzeige zu machen, die bei Zuwiderhandlung die Versammlung verhindern kann. Wählerversammlungen sind ausgenommen. Wenn bei öffentlichen Versammlungen oder Ansammlungen (riunioni o assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico) aufrührerische Kundgebungen oder Rufe vorkommen, welche strafbare Handlungen gegen die Staatsgewalten oder gegen fremde Staatsoberhäupter oder deren Vertreter bilden, oder wenn sonstige strafbare Handlungen vorfallen, so kann Auflösung, nötigenfalls mit Gewalt, stattfinden. Die Veranstalter von Kultushandlungen[60]) außerhalb der Kultusstätten, dann von geistlichen und weltlichen Aufzügen müssen der Ortspolizeibehörde drei Tage vorher Anzeige machen. Die Behörde kann aus Gründen der Ordnung und der öffentlichen Gesundheit spätestens 24 Stunden vorher ein Verbot erlassen. Für die Aufzüge gilt im Uebrigen dasselbe wie für Versammlungen. Bewaffnete Aufzüge in militärischer Form bedürfen der Genehmigung des Präfekten.

Die belgische Verfassung[61]) verbietet, die Versammlungen einer vorläufigen Erlaubnis zu unterwerfen. Nur Versammlungen unter freiem Himmel sollen gänzlich den Polizeigesetzen unterliegen. Dem Grundsatze der Versammlungsfreiheit huldigt auch das spanische Recht[62]).

Daß das russische Recht von Versammlungsfreiheit nichts weiß, versteht sich. Sind doch sogar Vorbesprechungen zur Einreichung von Bittvorstellungen und diese letzteren selbst verboten[63]).

3. Die Polizei der Volksbewegungen.

§ 7. Die Polizei der Volksbewegungen beruht auf dem Gedanken, daß außerordentlichen Gefahren für die Sicherheit des Staates mit außerordentlichen Mitteln zu begegnen ist. Dabei scheiden sich naturgemäß jene Fälle, wo es sich um Unterdrückung einer aufrührerischen Bewegung von vorübergehender Natur handelt, und jene, wo es gilt, eine zuständlich gewordene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu bekämpfen. Besondere Gesetzesvorschriften für solche Vorkommnisse sind vor allem im Rechtsstaate notwendig, da die Grenzen, welche hier zum Schutze der staatsbürgerlichen Freiheit der Polizeigewalt gezogen sind, nur auf regelmäßige Verhältnisse berechnet sind, für außergewöhnliche Fälle also der Erweiterung bedürfen. Es ist daher begreiflich, daß das neuere Polizeirecht der Volksbewegungen zuerst in England seine Ausbildung gefunden hat.

Die englischen Bestimmungen richten sich gegen aufrührerische Versammlungen[64]). Nach der Aufruhrakte (Riot Act, 1 Geo. I. st. 2 c. 5) sind, wenn zwölf oder mehr Personen zur Störung des Friedens ungesetzlich, aufrührerisch oder tumultuarisch versammelt sind, dieselben durch einen Friedensrichter, Sheriff oder Untersheriff oder den Mayor der Stadt zu friedlichem Auseinandergehen aufzufordern. Die Aufforderung geschieht nach vorgängigem Gebot zu schweigen (Oyes, Oyes, Oyes) mittels feierlicher Verlesung einer Proklamation in Mitte der Aufrührer oder in möglichster Nähe derselben. Sind die Aufrührer nach einer Stunde noch versammelt, so unterliegen sie der Strafe der felony. Gleiches gilt, wenn die Verlesung der Proklamation verhindert oder vorher schon mit Gewaltthätigkeiten vorgegangen worden ist[65]). Der Friedensbeamte kann jedermann, und daher auch die Truppen, unter seiner Verantwortung zur Hilfeleistung heranziehen. Auch der Grund-

60) Ausgenommen die Begleitung des Viatikums und Leichenzüge.

61) Art. 19. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 464.

62) Verfassung von 1876 Art. 13. Gesetz vom 15. Juni 1880. Vgl. Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien bei Marquardsen, Handbuch d. öff. Rechts IV, I, 8 S. 14 ff.

63) J. Engelmann, a. a. O. S. 172.

64) Vgl. darüber Blackstone, Commentaries on the laws of England by Kerr. 1876, IV, chap. 11; R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht II. S. 752.

65) Vgl. dazu 7 u. 8 Geo. IV. c. 30.

satz der Haftung der Gemeinde für den bei Auflauf entstandenen Schaden hat im englischen Rechte Eingang gefunden[66]). Im Uebrigen wird dauernden Gefährdungen der staatlichen oder öffentlichen Sicherheit durch Ausnahmegesetze, insbesondere durch vorübergehende Aufhebung der Habeas-Corpus-Akte, entgegengetreten.

Die englische Gesetzgebung ist nicht das Vorbild für die Rechtsentwicklung auf dem Festlande geworden[67]). Dort hat man sich vielmehr die französische Gesetzgebung zum Muster genommen.

Das französische Recht kennt zwei außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei: das Einschreiten der bewaffneten Macht gegen Zusammenrottungen (attroupements) und die Verkündigung des Kriegs- oder Belagerungszustandes (état de guerre, état de siège).

Die Zusammenrottung besteht an sich in der bloßen Thatsache einer Menschenansammlung, welche geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu gefährden. Es ist klar, daß hinsichtlich des militärischen Einschreitens wider Zusammenrottungen gesetzliche Sicherungen gegen Mißbrauch nur insofern gegeben werden können, als die Voraussetzungen zur Anwendung der militärischen Gewalt festgestellt werden. Für die Anwendung der militärischen Macht dagegen können nicht die Regeln des Rechtes, sondern nur die Regeln des Kampfes entscheiden. Und so liegt es denn in der Natur der Sache selbst, daß über die Frage, ob das Militär zu Hilfe zu rufen sei, die Polizeibehörde, über die Frage, wie vorzugehen sei, die Militärbehörde befindet.

Das erste, gegen Zusammenrottungen ergangene Gesetz war die loi martiale vom 21. Oktober 1789, ein Gesetz von ungewöhnlicher Strenge. Ein Dekret vom 3. August 1791 beschränkte dessen Anwendung auf die Fälle »lorsque la tranquillité publique sera habituellement menacée par des émeutes populaires ou attroupements séditieux, qui se succéderaient l'un à l'autre«. Das Dekret regelte das Einschreiten der öffentlichen Macht und stellte die zum Begriffe einer unerlaubten Zusammenrottung erforderliche Personenzahl auf 15 fest. Durch Dekret vom 23. Juni 1793 wurde sodann die loi martiale gänzlich aufgehoben und das Dekret von 1791 blieb allein in Kraft. Es wurde aufrecht erhalten, als durch das Gesetz vom 10. April 1831 Ersatz für das beseitigte Martialgesetz geschaffen wurde.

Hienach gestalten sich die Bestimmungen folgendermaßen. Die Personen, welche auf öffentlichen Wegen oder Plätzen eine Zusammenrottung bilden, sind gehalten, auf die erste Aufforderung der Polizeibeamten sich zu zerstreuen. Geschieht dies nicht, so wird die Aufforderung dreimal, je nach vorgängigem Trommelschlag oder Trompetenschall, wiederholt. Der auffordernde Beamte hat die dreifarbige Schärpe zu tragen. Bleibt die Menge auch nach der dritten Aufforderung versammelt, so erfolgt Gewaltanwendung, nachdem der Polizeibeamte mit lauter Stimme gerufen hat: Obéissance à la loi, on va faire usage de la force; que les bons citoyens se retirent! Die vorgängigen Aufforderungen sind nicht nötig, wenn bereits Thätlichkeiten gegen die öffentliche Macht verübt wurden oder diese sich nur mit Gewalt auf ihrem Platze behaupten kann. Das Gesetz vom 7. Juni 1848[68]) schied bewaffnete und unbewaffnete Zusammenrottungen[69]). Erstere sind verboten und durch die öffentliche Gewalt zu zerstreuen; letztere können zerstreut werden, wenn sie die öffentliche Ruhe gefährden oder auch nur den Verkehr stören. Bewaffnete Zusammenrottungen werden nach zwei Aufforderungen (sommations), unbewaffnete nach Ermahnung (exhortation) und drei Aufforderungen gewaltsam zerstreut[70]).

---

66) Durch das vorher in der Anm. 65 angeführte Gesetz.

67) Das norwegische Grundgesetz § 99 nähert sich am meisten dem englischen Rechte. Hiernach ist die Regierung nicht berechtigt, die bewaffnete Macht gegen Bürger anzuwenden, außer in den von der Gesetzgebung bestimmten Formen; es wäre denn, daß eine Versammlung die öffentliche Ruhe störte und sie sich nicht augenblicklich trennte, nachdem die den Aufruhr betreffenden Artikel des Landesgesetzes dreimal laut von der bürgerlichen Obrigkeit verlesen worden sind.

68) Loi sur les attroupements.

69) »L'attroupement est armé: 1° quand plusieurs individus sont porteurs d'armes apparentes ou cachées, 2° lorsqu'un seul individu porteur d'armes apparentes n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement par ceux-là même qui en font partie.«

70) Das Gesetz vom 7. Juni 1848 gilt mit einer strafprozessualen Aenderung durch Dekret vom 25. Februar 1852 noch.

Das italienische Recht trifft die einschlägigen Bestimmungen im Zusammenhange mit jenen über die Versammlungen [71]). Wenn Versammlungen oder Menschenansammlungen der polizeilichen Einladung (invito), sich aufzulösen, nicht gehorchen, ist eine dreimalige förmliche Aufforderung mit vorgängigem Signale (squillo di tromba) zu erlassen. Blieb diese vergeblich, oder ist sie wegen Aufruhrs oder Widerstands unmöglich, so wird Gewalt gebraucht.

§ 8. Die deutsche Reichsverfassung bestimmt in dem, für Bayern nicht giltigen Art. 66, daß die Landesherren die in ihrem Gebiete liegenden Truppen, und zwar nicht bloß ihre eigenen, zu polizeilichen Zwecken in Anspruch nehmen können. Infolge der Militärkonventionen mit Preußen haben die meisten Bundesstaaten die preußischen Vorschriften über das Einschreiten der bewaffneten Macht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung angenommen. Im Königreiche Sachsen [72]) und im Reichslande [73]) gilt in der Hauptsache das nämliche Recht. Nach preußischem Rechte darf das Militär nur in gesetzlich bestimmten Fällen und Formen gegen innere Unruhen und zur Durchführung von Gesetzen auf Anrufen der bürgerlichen Behörde einschreiten [74]). Die Anrufung kann bei Aufläufen von der Ortspolizeibehörde ausgehen, sonst zur Brechung hartnäckigen Ungehorsams oder Widerstands vom Oberpräsidenten und bei Gefahr auf Verzug vom Regierungspräsidenten. Der Militärbefehlshaber entscheidet über die Art des Einschreitens. Das Militär kann sich der Waffe überhaupt bedienen, wenn es angegriffen oder ihm thatsächlicher Widerstand geleistet wird [75]). In Bayern ist das Gesetz vom 4. Mai 1851 maßgebend [76]). Zuständig zur Anrufung des Militärs sind die Distrikts- und höheren Verwaltungsbehörden. Die Anrufung geschieht schriftlich, im Notfalle mündlich mit Vorbehalt schriftlicher Wiederholung. Die dem Einschreiten vorausgehenden Förmlichkeiten (dreimaliger Aufforderung an die Menge, auseinander zu gehen) sind dem französischen Rechte nach, gebildet. In gewissen Fällen [77]) kann sofort zum Angriffe übergegangen werden [78]).

In Oesterreich fehlt es an gesetzlichen Bestimmungen über die Sache [79]). Nach einer kaiserlichen Entschließung vom 27. August 1844 ist das Militär, welches der bürgerlichen Behörde Beistand leistet, zum Waffengebrauche berechtigt, wenn der Civilkommissär dazu auffordert und wenn das Militär thätlich angegriffen wird [80]).

§ 9. Die äußerste Maßregel der höheren Sicherheitspolizei ist die Verhängung des Belagerungsstandes [81]). Dieselbe kann aus zwei Ursachen eintreten: aus Gründen der militärischen Sicherheit und aus Gründen der bürgerlichen Sicherheit. Es ist ein Fehler der französischen Gesetzgebung und der von dieser beeinflußten Gesetzgebungen, daß sie diese beiden, an sich innerlich verschiedenen und daher auch verschiedener Gestaltung bedürftigen Rechtseinrichtungen miteinander vermengt haben. Nach der Natur der Sache sollte der eigentliche Kriegszustand darin bestehen, daß die vollziehende Gewalt an die Militärbehörde, die Strafgerichtsbarkeit, soweit nötig, an die Militärgerichte überginge, unter teilweiser Ersetzung des bürgerlichen durch das militärische Strafrecht. Das Standrecht als sicherheits-

71) Legge sulla pubblica sicurezza vom 30. Juni 1889 Art. 4–6.

72) Gesetz vom 10. Mai 1851; Verordnung vom 18. Mai 1872.

73) Gesetz vom 28. März 1872.

74) Preuß. Verfassung Art. 36.

75) Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 48 Ziff. 3, vom 17. August 1835, Gesetz v. 20. März 1837. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., I. S. 450 ff.; C. Bornhak, Preuß. Staatsrecht III. S. 129 ff.

76) Vgl. auch Verf.Urk. Tit. IX. § 6.

77) Eindringen auf das Militär, Barrikadenbau, Gewaltthaten gegen Personen und Eigentum, Eindringen in Gebäude.

78) Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 38 ff.

79) Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 485.

80) Eine unterstützende gesetzgeberische Maßregel zur Verhütung von Zusammenrottungen ist die Einführung des Grundsatzes der Haftung der Gemeinde für den durch Volksbewegungen entstandenen Schaden. Vorbild ist das französische Gesetz vom 10 vendémiaire IV (darüber Fuld in der Zeitschr. für französ. Civilrecht XVI). Ebenso preuß. Gesetz vom 11., bayer. Gesetz vom 12. März 1850. Vgl. C. Bornhak, a. a. O. S. 132 ff. Wegen Englands s. oben S. 301 Anm. 66.

81) Majorana, Lo stato di assedio. Catania 1894. Th. Reinach, De l'état de siège. Paris 1885.

polizeiliche Maßregel dagegen fordert einen Uebergang der Vollzugsgewalt an die Militärbehörde nicht. Hier genügt eine auf Abschreckung berechnete Aenderung des Strafrechtes und Strafverfahrens, sowie eine angemessene Erweiterung der Befugnisse der Polizeibehörden[82]).

Das französische Recht[83]) hat den Belagerungsstand zunächst als Maßregel zu militärischen Zwecken in's Auge gefaßt. Seine Verhängung bezielt die Zusammenfassung außerordentlicher Befugnisse in den Händen des Militärbefehlshabers eines Platzes. Das Gesetz vom 8. Juli 1791 bezieht sich auf den Belagerungsstand als militärische Maßnahme[84]). Außerordentliche Befugnisse wurden dem Könige durch die Verfassung vom 3. September 1791 Tit. IV Art. 11 für den Fall verliehen, daß ein ganzes Departement von Unruhen ergriffen würde. Im Gesetze vom 10. Fructidor V[85]) tritt zuerst der Belagerungsstand insoferne auch als sicherheitspolizeiliche Einrichtung auf, als die Anwendung desselben in den Gemeinden auch für die Fälle „de leur investissement par des rebelles“ vorgesehen wird[86]). Ein kaiserliches Dekret vom 24. Dezember 1811[87]) traf ausführlichere Anordnungen. Es scheidet für die places de guerre den état de guerre und den état de siège. Ersterer tritt abgesehen von militärischen Gründen ein im Falle von „rassemblements formés dans le rayon de cinq journées de marche, sans l'autorisation des magistrats“ und in sonstigen Bedarfsfällen kraft kaiserlichen Dekrets. Durch kaiserliches Dekret wird der Belagerungsstand verhängt außer aus militärischen Ursachen „par une sédition intérieure ou par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats“. Mit dem Belagerungsstande geht die Polizeigewalt auf den Militärbefehlshaber, die Rechtsprechung regelmäßig auf die Militärgerichte über[88]). Während der hundert Tage wurde als Schutz gegen Mißbrauch des Belagerungsstandes verfügt, daß der letztere bei inneren Unruhen nur durch Gesetz verhängt werden könne[89]). Die folgenden Regierungen handhabten den Belagerungsstand ziemlich willkürlich[90]).

---

82) In Italien fehlen einschlägige Bestimmungen. Man behalf sich stets mit Einzelgesetzen oder gar mit Verordnungen vorbehaltlich parlamentarischer Indemnität, wie 1894 in Sicilien und Massa. Vgl. hierüber L. Rossi, Lo stato d'assedio nel diritto pubbl. ital., Archivio di diritto pubbl. IV. S. 81 ff.; F. P. Contuzzi, Dello stato d'assedio im Digesto Italiano, 1890; F. P. Contuzzi, L'état de siège d'après le droit public italien, Revue du droit public I. S. 441 ff.

83) Vgl. Otto Mayer, Theorie des französ. Verwaltungsrechts, 1886, S. 202 ff.

84) Es wird, je nach der Nähe der Bedrohung, état de guerre und état de siège unterschieden. Die Wirkung des letzteren ist, daß toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieures, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personelle.

85) Loi qui détermine la manière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège.

86) Die Verhängung wurde durch Gesetz vom 19. gl. Mts. (contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royale) Art. 39 dem Direktorium übertragen.

87) Relatif à l'organisation et au service des états-majors des places.

88) Art. 101: Dans les places en état de siège, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police, passe toute entière au commandant d'armes, qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable. Art. 103: Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire ... et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires.

89) Acte additionel aux Constitutions de l'Empire, vom 22. April 1815, Art. 66: Aucune place, aucune partie du territoire, ne peut être déclarée en état de siège, que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère, ou de troubles civils. Dans le second cas, elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois, si, le cas arrivant, les chambres ne sont pas assemblées, l'acte du gouvernement declarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze remiers jours de la réunion des chambres

90) Ordonnanzen vom 28. Juli 1830 (Paris), 1. Juni 1832 (Vendée), 6. Juni 1832 (Paris). Der Kassationshof sprach damals (auf das Plaidoyer Odilon-Barrot's in der Sitzung vom 29. gl. Mts.) aus, daß die Kriegsgerichte keine Zuständigkeit über bürgerliche Personen hätten, der Art. 103 des Dekrets vom 24. Dezember 1811 durch Art. 53 u. 54 der Verfassung von 1830 aufgehoben sei. Seit 1848 nahm jedoch die Rechtsprechung des Gerichtshofs an, daß Teilnehmer an Aufständen der Gerichtsbarkeit der Militärgerichte unterlägen.

In dem Gesetze vom 9. August 1849[91]) behielt sich die Nationalversammlung für die Regel das Recht der Erklärung und Aufhebung des Belagerungsstandes vor[92]). Ausnahmsweise sollte das Recht der Verfügung des Belagerungsstandes dem Präsidenten der Republik bei vertagter Nationalversammlung vorbehaltlich der Beschlußfassung der letzteren und den Militärbefehlshabern nach den Bestimmungen von 1791 und 1811 zukommen. Die Wirkungen des Belagerungsstandes sind in der Hauptsache die früheren. Die Zuständigkeit der Kriegsgerichte auch gegen bürgerliche Personen wird für Verbrechen und Vergehen gegen die Sicherheit des Staates, die Verfassung und die öffentliche Ruhe und Ordnung ausdrücklich anerkannt[93]). In der Verfassung vom 14. Januar 1852[94]) übertrug sich Napoleon III. die Befugnis, den Belagerungsstand zu erklären.

Nunmehr ist für die Verhängung des Belagerungsstandes das Gesetz vom 3. April 1878[95]) maßgebend. Hienach kann derselbe nur im Falle eines Krieges mit dem Auslande oder eines bewaffneten Aufstandes bei dringender Gefahr erklärt werden. Die Erklärung geschieht durch Gesetz, das die räumlichen und zeitlichen Grenzen der Maßregel feststellt. Mit Ablauf der bestimmten Zeit erlischt der Belagerungsstand von selbst, wenn er nicht durch Gesetz verlängert wird. Bei vertagten Kammern kann der Präsident der Republik[96]) auf Gutachten des Ministerrates den Belagerungsstand erklären. Die Kammern treten aber dann von rechtswegen zwei Tage später zusammen. Bei aufgelösten Kammern bis zu vollendeten Neuwahlen ist die Verhängung des Belagerungsstandes regelmäßig unstatthaft. Sie kann nur im Kriegsfalle für die vom Feinde bedrohten Gebiete in der angegebenen Weise erfolgen; doch müssen dann so rasch als möglich die Wahlen vorgenommen und die Kammern berufen werden. In allen Fällen entscheiden die Kammern endgültig über die Aufrechthaltung des Belagerungsstandes. Einigen sich beide Kammern nicht, so ist er aufgehoben. Das Gesetz vom 9. August 1849 gilt fort, soweit es durch das neue Gesetz nicht berührt ist[97]).

Die deutsche Gesetzgebung über den Belagerungsstand hat sich vorwiegend nach den älteren französischen Mustern gestaltet[98]). Das preußische Gesetz vom 4. Juni 1851 ist zufolge des Art. 68 der Reichsverfassung für das ganze Bundesgebiet mit Ausnahme Bayerns maßgebend geworden[99]). Der angeführte Artikel lautet: „Der Kaiser[100]) kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben

---

91) Loi sur l'état de siège. Vgl. Verfassung von 1848 Art. 106.

92) Art. 1 sagt: L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure. Dies aber nicht bloß in Festungen.

93) Art. 9 giebt ferner der Militärbehörde ein Haussuchungsrecht bei Tag und Nacht, ein Fortschaffungsrecht, das Recht, Waffen und Munition einzufordern und danach zu forschen, dann Veröffentlichungen und Versammlungen, welche die Ordnung gefährden, zu verbieten.

94) Art. 12. Le président de la république (später der Kaiser) »a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en réferer au sénat dans le plus bref délai. Les conséquences de l'état de siège sont réglées par la loi« (d. h. das Gesetz von 1849).

95) Loi relative à l'état de siège.

96) In Algerien kann, wenn die Verbindungen unterbrochen sind, der Gouverneur unter den gesetzlichen Voraussetzungen den Belagerungsstand verhängen.

97) Wegen Spaniens (Verf. von 1876 Art. 14, Gesetz vom 23. April 1870) vgl. Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 8 S. 12, 68.

In den Niederlanden hat erst die revidierte Verfassung vom Jahre 1887 Art. 187 den Erlaß eines Gesetzes über den Belagerungsstand vorgesehen.

98) Preußen: Gesetz über die persönliche Freiheit vom 24. September 1848 § 8, Verfassung vom 5. Dezember 1848 Art. 110, ersetzt durch Verf. vom 31. Januar 1850 Art. 111 und Gesetz vom 4. Juni 1851, dazu Verordnung vom 25. Juni 1867 (Ausdehnung auf die neuen Provinzen). — Kgr. Sachsen: Gesetz vom 10. Mai 1851. — Baden: Gesetz vom 29. Januar 1851.

99) Für Elsaß-Lothringen s. auch Reichsgesetz vom 30. Mai 1892. Die Fortgeltung des französ. Rechts (Ges. vom 9. August 1849) neben dem Reichsrecht behaupten Leoni und Mandel, Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, 1895. S. 119 ff.

100) Und zwar nur der Kaiser. Vgl. Seydel in der Zeitschr. für deutsche Gesetzgebung VII. S. 619 ff. Durch den Kaiser erfolgt auch die Aufhebung des Kriegszustands.

in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851" [101]). Hienach kann der Belagerungsstand erklärt werden, wenn im Kriegsfalle eine Provinz vom Feinde bedroht oder schon teilweise besetzt ist und wenn bei Aufruhr dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Die Verkündigung geschieht unter Trommelschlag und Trompetenschall, außerdem durch Mitteilung an die Gemeindebehörden, öffentlichen Anschlag und Bekanntgabe in öffentlichen Blättern. Die vollziehende Gewalt geht an die Militärbefehlshaber über, denen die Verwaltungsbehörden untergeben sind. Es können ferner die die Behörden beschränkenden Vorschriften in Bezug auf Verhaftung, Haussuchung und Eindringen in Wohnräume, Beschlagnahme von Briefen und Papieren, Vereins-, Versammlungs- und Preßpolizei zeitweilig außer Kraft gesetzt werden. Es können Kriegsgerichte eingesetzt werden. Für gewisse Verbrechen tritt strengere Bestrafung (Todesstrafe) ein [102]).

Für Bayern gelten nach dem Bündnisvertrage vom 24. November 1870 bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes über den Belagerungsstand die landesrechtlichen Bestimmungen. Nach dem Erlasse eines solchen Gesetzes hat in Bayern das Recht der Erklärung des Belagerungsstandes die Staatsregierung, bezw. der König, im Kriegsfalle innerhalb des militärischen Befehlsbereichs der Kaiser.

Das bayerische Recht [103]) scheidet den militärischen und den bürgerlichen Belagerungsstand. Ueber ersteren bestimmt die Militär-Strafgerichtsordnung vom 29. April 1869 und die königliche Verordnung vom 19. August 1813.

Die Vorschriften über den bürgerlichen Belagerungsstand sind für die Landesteile diesseits des Rheins im Strafgesetzbuche von 1813 Art. 441—456 enthalten [104]), für die Pfalz gilt das französische Recht, wie es bei deren Uebergang an Bayern in Kraft stand. Dasselbe ist aber wertlos, weil nur auf die Festung Germersheim anwendbar.

Nach rechtsrheinischem Rechte tritt Standrecht ein wegen Aufruhr, der nur durch außerordentliche Gewalt zu bemeistern ist, ferner wenn in gewissen Gegenden Mord, Raub oder Brandlegung ungewöhnlich überhandnehmen, insbesondere in Banden verübt werden und die ordentlichen Mittel zur Herstellung der Ruhe fruchtlos bleiben. Im Falle des Aufruhrs hat die Kreisregierung im Einverständnisse mit dem Oberlandesgerichte, bei höchster Gefahr auch allein, das Standrecht zu verkünden, in den übrigen Fällen der König auf Antrag der Kreisregierung nach erholtem Gutachten des Oberlandesgerichts und Vernehmung des Staatsrats. Die Wirkungen des Standrechts sind: Die ordentliche Gerichtsbarkeit hört auf für die Bezirke und für die Verbrechen, für welche und wegen welcher Standrecht verkündet ist. An Stelle der ordentlichen Gerichte treten Standgerichte, die aus drei bürgerlichen Richtern und zwei Offizieren bestehen. Die Strafe ist Tod durch Erschießen für Urheber und Gehilfen bei den betreffenden Verbrechen. Nach Bestellung des Gerichts erfolgt Verkündigung des Standrechts unter Trommelschlag oder Trompetenschall. Die Wiederaufhebung des Standrechts geschieht in derselben Weise wie dessen Anordnung. Das Standgericht kann aber, wenn es glaubt, daß Abschreckung erzielt sei, bis auf höhere Entscheidung seine Thätigkeit einstellen, sie jedoch bei veränderten Umständen wieder aufnehmen.

Außerordentliche Sicherheitsmaßregeln konnten ferner in Deutschland nach Art. 28 des Socialistengesetzes verfügt werden (sog. kleiner Belagerungsstand). Für Bezirke oder Ortschaften, welche durch socialdemokratische und dergl. Bestrebungen mit Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedroht erschienen, konnten von den Centralbehörden (Ministerien) der Bundesstaaten die folgenden Anordnungen, soweit nicht bereits landesgesetzlich zulässig, mit Genehmigung

101) Vgl. P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 3. Aufl. II. S. 517 ff.; A. Hänel, Deutsches Staatsrecht I. S. 432 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. I. S. 191 ff.; E. Löning, Verwaltungsrecht S. 290 ff.; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, 1888, S. 70 ff.; L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 205 ff.; K. Frhr. v. Stengel, Staatsrecht des Kgr. Preußen S. 402 ff.; Seydel in K. Frhr. v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts I. S. 158.

102) Nach dem preuß. Gesetze vom 4. Juni 1851 kann das Staatsministerium im Falle des Kriegs oder des Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit, auch ohne daß der Belagerungszustand erklärt ist, die Art. 5, 6, 27—30, 36 der preußischen Verfassung zeitweise für bestimmte Bezirke außer Wirkung setzen.

103) Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 44 ff.

104) Deren fortdauernde Gültigkeit ergiebt sich aus Reichs-Einf.-Gesetz vom 22. April 1871 zum St.G.B. § 7, Reichs-Gerichtsverf.-Ges. § 16, bayr. Ausf.Gesetz zur R.Str.Pr.O. Art. 2 Ziff. 1, Art. 3 Ziff. 12.

des Bundesrats für die Dauer von längstens einem Jahre getroffen werden: 1) daß Versammlungen nur mit vorgängiger polizeilicher Genehmigung stattfinden dürfen [105]); 2) daß die Kolportage von Druckschriften nicht stattfinden darf, 3) daß Personen, von denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu besorgen ist, der Aufenthalt in den Bezirken oder Ortschaften versagt werden kann [106]); 4) daß der Besitz, das Tragen, die Einführung und der Verkauf von Waffen verboten, beschränkt oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wird. Ueber jede solche Anordnung mußte dem Reichstage sofort, bezw. bei seinem nächsten Zusammentritte Rechenschaft gegeben werden.

Das österreichische Recht [107]) gestattet als außerordentliche Maßnahmen der höheren Sicherheitspolizei die Verhängung des Ausnahmezustandes und die Verkündung des Standrechts. Erstere kann eintreten bei Krieg oder Kriegsgefahr [108]), „dann im Falle innerer Unruhen, sowie wenn in ausgedehnter Weise hochverräterische oder sonst die Verfassung bedrohende oder die persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenbaren". Die Verfügung erfolgt durch Beschluß des Gesamtministeriums nach erholter Genehmigung des Kaisers. Hiedurch können zeitweilig und örtlich die Bestimmungen zum Schutze der persönlichen Freiheit, des Hausrechts, des Vereins- und Versammlungsrechts und der Preßfreiheit ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden. Das Gesetz regelt die Wirkungen dieser Maßregel eingehend. Es giebt ferner die Ermächtigung zum Erlasse polizeilicher Anordnungen in Bezug auf den Verkehr mit Waffen und Munitionsgegenständen, Paß- und Meldewesen, das Verhalten an öffentlichen Orten, Ansammlungen, Vornahme demonstrativer Handlungen und Gebrauch von Abzeichen. Die Ausnahmeverfügungen sind nach Maßgabe des Wegfalls ihrer Ursachen aufzuheben. Dem Reichstage ist sofort, bezw. beim nächsten Zusammentritte Rechenschaft abzulegen. Geschieht dies nicht, oder genehmigt der Reichstag die Maßregel nicht, so tritt sie von selbst außer Kraft [109]). Die Erklärung des Standrechts [110]) kann in der Regel nur in Fällen des Aufruhrs stattfinden, wenn die übrigen gesetzlichen Mittel zu dessen Unterdrückung nicht ausreichen. In diesem Falle erfolgt die Erklärung durch den Landeschef im Einverständnisse mit dem Präsidenten des Gerichtshofs zweiter Instanz und dem Oberstaatsanwalte, bei Gefahr auf Verzug durch die entsprechenden Beamten erster Instanz. Die Anordnung des standrechtlichen Verfahrens kann ferner durch den Minister des Innern im Einverständnisse mit dem Justizminister erfolgen, wenn in einzelnen oder mehreren Bezirken Mord, Raub, Brandstiftung oder das Verbrechen der öffentlichen Gewaltthätigkeit (St.G.B. § 85) in besonders gefahrdrohender Weise um sich greifen. Standgerichte sind die bürgerlichen Gerichtshöfe erster Instanz. Die Aufhebung des Standrechts erfolgt in derselben Weise wie dessen Anordnung.

Nach russischem Rechte ist der Minister des Innern gemäß Gesetz vom 14. August 1881 befugt, außerordentliche Sicherheitsmaßregeln beim Kaiser zu beantragen. Bei Bedrohung der öffentlichen Ordnung kann über ein Gouvernement der „verstärkte Schutz" oder der „außerordentliche Schutz" verhängt werden. Im ersten Falle erhält der Gouvernementschef ein außerordentliches Strafverordnungsrecht, kann alle öffentlichen und privaten Versammlungen verbieten, Handels- und Gewerbeanstalten schließen, Ausweisungen verfügen. Es können ferner Generalgouverneur und Minister des Innern die Aburteilung von Verbrechen und Vergehen an Kriegsgerichte verweisen und für gewisse Gerichtsverhandlungen die Oeffentlichkeit ausschließen. Die Polizei hat das Recht, Personen, die eines Staatsverbrechens oder geheimer Verbindungen verdächtig sind, bis auf 14 Tage in Haft zu halten, ferner beliebig Haussuchungen und Beschlagnahmen vorzunehmen. Die Verhängung

105) Ausgenommen Versammlungen zum Zwecke einer ausgeschriebenen Reichs- oder Landtagswahl.

106) Ausgenommen Reichs- und Landtagsabgeordnete am Sitze der Versammlung. Gesetz vom 31. Mai 1880 § 1.

107) Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Unterthanen, Wien 1892, 3. Lief., S. 147 ff.; Spiegel, Art. Ausnahmszustand im Oesterreich. Staatswörterbuch I, S. 89 ff.

108) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 Art. XX, Gesetz vom 5. Mai 1869.

109) Vgl. dazu Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 402 Anm. 1. Die Frage ist streitig.

110) Strafprozeßordnung v. 23. Mai 1873 § 429.

des außerordentlichen Schutzes durch den Kaiser hat außer diesen Folgen noch die Wirkung, daß der Generalgouverneur oder der ernannte außerordentliche Chef die Befugnisse eines Oberkommandierenden zur Kriegszeit erhält. Er kann hienach insbesondere Unterkommandeure erneunen, an welche die bürgerliche und Militärgewalt übergeht, Beamte vorläufig des Dienstes entheben zc. Er ist ferner befugt, Vermögen, das zu verbrecherischen Zwecken dient, zu beschlagnahmen, Gefängnis- und Geldstrafen im Verwaltungswege zu verhängen, Schulen zu schließen und das Erscheinen von Zeitungen vorläufig einzustellen [111]).

4. Die Preßpolizei.

L. v. Stein, V.L. 6. Teil. Berner, Lehrbuch des deutschen Prozeßrechts. 1876. F. v. Liszt, Das Reichspreßrecht. 1890. Ders., Lehrbuch des österreichischen Preßrechts. 1878. F. Lentner, Die Fortbildung des österreich. Preßrechts in Grünhut's Zeitschr. f. d. Privat- und öffentl. Recht der Gegenwart. X. S. 85 ff., 661 ff., XI. S. 295 ff. P. Kayser in Fr. v. Holtzendorff's Handbuch des deutschen Strafrechts IV. S. 547 ff. P. Klöppel, Das Reichspreßrecht. 1894. Kulf, Artikel Preßrecht im Oesterreich. Staatswörterbuch II. S. 838 ff. H. Rehm im H.W. V. S. 266 ff. Paccaud, Du régime de la presse en Europe et aux États unis. 1889.

§ 10. Die Presse, als das Mittel, im Wege der mechanischen Vervielfältigung von Schriftwerken Gedanken einer größeren Anzahl von Menschen und an verschiedenen Orten gleichzeitig zugänglich zu machen, ist der wichtigste Faktor des geistigen Verkehrs im Staate. Sie ist zugleich ein Werkzeug, das, je nach den Absichten dessen, dem es dient, zum Wohle ebenso gut wie zum Schaden der Gesamtheit gebraucht werden kann. In der Möglichkeit der letzteren Verwendung und in der Thunlichkeit einer vorbeugenden Abwehr liegt die Rechtfertigung der Preßpolizei. Aufgabe des Preßpolizeirechtes ist es, die Befugnisse der Polizei auf diesem Gebiete so zu gestalten, daß nicht in dem Bestreben, Ausschreitungen der Presse zu verhüten, die berechtigte Freiheit des Gedankenaustausches beeinträchtigt wird.

Auf jenen letzteren Gesichtspunkt nahm das Preßpolizeirecht in seiner ersten Stufe der Entwickelung gar keine Rücksicht. Es griff zu demjenigen Mittel, das allerdings von dem einseitig polizeilichen Standpunkte aus das sicherste war, der vorgängigen Censur des zu vervielfältigenden Geisteserzeugnisses. Die Censur enthält begrifflich eine Ausnahme von dem Grundsatze der Freiheit der Meinungsäußerung mit Rücksicht auf die Form der letzteren, die Benutzung der Presse. Das Erscheinen eines Preßerzeugnisses wird von vorgängiger obrigkeitlicher Erlaubnis abhängig gemacht. Die Erteilung dieser Erlaubnis aber ist eine Handlung des freien Verwaltungsermessens. Die Censur bezweckt nicht bloß die Verhütung von Rechtswidrigkeiten, sondern auch die Unterdrückung solcher Veröffentlichungen, welche der Censurbehörde aus irgend welchem Grunde nachteilig für das öffentliche Wohl zu sein scheinen. Es ist klar, daß eine solche Amtsthätigkeit gar nicht unter Rechtsregeln hätte gebracht werden können, selbst wenn man dies gewollt hätte. Die Censur ist also die Verneinung der Preßfreiheit. Die Einführung der Censur gehört zu den schwersten gesetzgeberischen Verirrungen. Indem sie den Mißbrauch der Presse zu verhüten suchte, machte sie einen nützlichen Gebrauch derselben überhaupt unmöglich. Eine solche willkürlich gehandhabte Gewalt mußte notwendig dazu führen, daß die freie Aeußerung der wissenschaftlichen und politischen Ansicht unterdrückt wurde, zumal wenn die Censurbehörde unter dem Eindrucke stand, durch die Genehmigung eines Preßerzeugnisses die Mitverantwortung für dessen Inhalt zu übernehmen. Dazu kam noch, daß die Handhabung der Censur eine Aufgabe war, der kaum der Fähigste gewachsen gewesen wäre, geschweige diejenigen Organe, in deren Hände die Censur zumeist gelegt war. So gingen für das öffentliche Leben die Vorteile verloren, welche eine unbefangene Besprechung der bestehenden Verhältnisse

111) Vgl. über das Nähere J. Engelmann, Staatsrecht des russischen Reichs bei Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts IV, II, 1. S. 169 ff.

zu gewähren geeignet ist, Vorteile, welche besonders in der Zeit unbeschränkter Regierung unschätzbar gewesen wären. Zu alledem kam noch, daß die Censur vielfach, zumal in den katholischen Ländern, nicht bloß nach Rücksichten des, wenn auch mißverstandenen staatlichen Interesses, sondern zu Gunsten eines engherzigen Konfessionalismus gehandhabt wurde. War doch eigentlich die Kirche auch die Erfinderin der Zensur [112]. Die kirchliche Gesetzgebung hat zu Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts zuerst die Censur eingeführt (Alexander VI., Leo X.) [113]. Die weltliche Gewalt schloß sich diesem Vorgange alsbald an (Philipp II. von Spanien), in Deutschland von Reichswegen [114] durch das Wormser Edikt von 1521, den Speierer Reichsabschied von 1529 und den Augsburger von 1530. Während in England schon gegen das Ende des 17. Jahrhunderts die Censur außer Uebung kam [115], hielten in Deutschland sowohl die Reichsgesetzgebung, die auf diesem Gebiete ungewöhnlich fruchtbar war, wie die Landesgesetzgebung an der Censur fest [116]. Eine kaiserliche Bücherkommission zu Frankfurt a. M. sollte hauptsächlich die dortige Büchermesse beaufsichtigen. Vereinzelte freisinnige Anwandlungen, welche der aufgeklärte Absolutismus des 18. Jahrhunderts hatte [117], verschwanden rasch wieder vor dem Schrecken, den die französische Revolution erregte. Die Censur, meistens in die Hände eines Kollegiums, Censurkollegium oder Censurkommission, gelegt [118], gestaltete sich in ihrer Durchführung zu einer unerträglichen Belästigung der Schriftsteller und des Buchhandels. Bei Büchern war regelmäßig, was übrigens schon die Vorsicht gebot, Vorlage der Handschrift nötig, um das Imprimatur zu erlangen. Dabei konnten, zumal bei der großen Arbeitslast der Behörden, erhebliche geschäftliche Verzögerungen nicht ausbleiben, wenn nicht etwa die Handschrift gar verschwand. Verbotene Bücher wurden eingezogen. Ueber dieselben wurden nach dem Vorbilde der römischen Kurie Indices veröffentlicht [119]. Für die gelehrten Werke schuf man ab und zu eine Erleichterung dadurch, daß man den Universitäten die Censur über die Werke ihrer Mitglieder einräumte.

Vollends unleidlich war die Censur gegenüber ausländischen Büchern und Zeitschriften, die von der Zollbehörde oder Postbehörde an die Censurbehörde abzuliefern waren. So kamen Buchhändler und Private, wenn es sich um Bücher handelte, die den Censoren noch unbekannt waren, erst nach geraumer Zeit in den Besitz der bestellten Werke. Zeitungen wurden oft erst, wenn sie veraltet waren, oder verstümmelt oder gar nicht den Adressaten ausgehändigt. Für Standespersonen und meist grundsätzlich für öffentliche Bibliotheken machte man eine Ausnahme von diesen Belästigungen. Es bedarf keiner Erörterung, wie

112) Ueber die Censur vgl. Hoffmann, Geschichte der Büchercensur, 1819; A. Wiesner, Denkwürdigkeiten der österreichischen Censur vom Zeitalter der Reformation bis auf die Gegenwart. 1847. F. Sachse, Die Anfänge der Büchercensur in Deutschland in dem 11. Bericht der Buchhändlerlehranstalt in Leipzig, 1870 (angeführt bei G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungrechts, 2. Aufl., I. S. 172 Anm. 2).

113) Constit. inter multiplices v. 1. Juni 1501.

114) Kurfürst Berthold von Mainz war schon 1486 vorangegangen. Vgl. übrigens Berner, a. a. O. S. 12 ff.

115) 1694 unter Wilhelm I. von Oranien. Vgl. R. Gneist, Englisches Verfassungsrecht III. S. 262; Blackstone, Commentaries etc. IV. chap. 11.

116) Nürnberg 1524, Speyer 1529, R.Pol.Ordn. 1530, 1548, Speyer 1570, R.Pol.Ordn. 1577; Bücherkommission zu Frankfurt a./M., Instruktion von 1608, Edikt von 1715; Generalpatent von 1746.

117) Z. B. in Preußen unter Friedrich dem Großen.

118) In Frankreich wurde die Censur (schon vor Erfindung der Buchdruckerkunst) durch die Fakultäten, seit der Ordonnanz von 1629 (nach ihrem Urheber Michel de Marillac Code Michaut genannt) durch Censoren (censeurs royaux) gehandhabt, die der Kanzler ernannte. Vgl. zur Geschichte des französ. Preßrechtes E. Hatin, Manuel théor. et prat. de la liberté de la presse 1868, 2 vol. und ders., Histoire politique et litéraire de la presse en France, 1859—61, 8 vol. In England wurde die Censur von der Sternkammer (starchamber), bezw. eigenen Censoren (licensers) geübt; die Befugnisse der Sternkammer nahm 1641 das lange Parlament an sich. Infolge des Widerstrebens des Parlaments, die Preßordonnanzen bezw. die späteren Statute zu erneuern, trat von 1694 an Preßfreiheit ein. Vgl. Berner, a. a. O. S. 36 ff.

119) In Frankreich erschien ein solcher Index zuerst 1544 auf Veranlassung der Pariser theologischen Fakultät.

lähmend auf den litterarischen Verkehr eine derartige Polizeiherrschaft wirken mußte, bei welcher die Presse sich nicht als ein Element der Kultur, sondern als eine auf jedem Schritt zu beaufsichtigende staatsfeindliche Macht behandelt sah.

In Frankreich wurde die Censur 1791[120]) aufgehoben, aber nach verschiedenen Einschränkungen der Preßfreiheit[121]) durch Dekret vom 5. Februar 1810 wieder angeordnet. Die Verfassung vom 4. Juni 1814[122]) schien allerdings die Censur zu verwerfen, doch hinderte dies nicht deren Wiedereinführung, zuletzt durch die berüchtigten Verordnungen des Ministeriums Polignac vom 25. Juli 1830. Das französische Volk antwortete darauf mit der Revolution und die neue Verfassung vom 14. August 1830 sprach in Art. 8 aus: La censure ne pourra jamais être rétablie[123]).

In Deutschland ging Bayern 1803 mit der Aufhebung der Büchercensur vor, während es für die periodische Presse die Censur beibehielt[124]). Die deutsche Bundesakte von 1815 setzte im Art. 18 den Erlaß gleichförmiger Verfügungen über die Preßfreiheit auf ihr Programm. Die Bundesbeschlüsse vom 20. September 1819[125]) und vom 26. August 1824[126]) brachten aber statt dessen die Einführung der Censur für alle Zeitschriften, Zeitungen und Bücher bis zu 20 Bogen Umfang. Die Bundesversammlung begann von da ab mit einer reinen Willkürherrschaft in Preßsachen, indem sie z. B. die Verbreitung der Werke gewisser Schriftsteller („junges Deutschland") und die Verlagsartikel gewisser Buchhandlungen allgemein verbot. Baden wurde genötigt, sein zu freisinnig befundenes Preßgesetz vom 28. Dezember 1831 zurückzunehmen.

Infolge der politischen Bewegung des Jahres 1848 gelangte der Grundsatz der Preßfreiheit[127]), den Art. 4 der deutschen Grundrechte ausgesprochen hatte[128]), in den meisten deutschen Staaten wenigstens insofern zur Geltung, als die Censur beseitigt wurde[129]). Andere polizeiliche Einschränkungen, wie Koncessionspflicht bei Preßgewerben, Kautionspflicht bei Zeitungen, Koncessionsentziehung im Verwaltungswege ꝛc.,

120) Constitution tit. 1 art. 3; déclaration des droits de l'homme von 1793 art. 7; const. du 5 fructidor an III art. 353.

121) Gesetz vom 9 fruct. V und 9 fruct. VI.

122) Art. 8: Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent reprimer les abus de cette liberté.

123) Aehnlich Verfassung vom 4. November 1848 Art. 8. Die späteren Preßgesetze sind: das organische Gesetz vom 4. November 1848, das Dekret vom 17. Februar 1852 mit dem Gesetze vom 11. Mai 1868, das jetzt geltende Gesetz vom 29. Juli 1881, nebst Novellen vom 12. Dez. 1893, 28. Juli 1894, 22. Juli 1895. Ueber die Entwickelung des französischen Preßrechts vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2. édit. 1885, II. S. 106 ff. Barbier, Traité général de la police de la presse et du délit de publication, 2 vol. 1887. Barbier (über die Novelle vom 12. Dezbr. 1893) in der Revue du droit public I. S. 88 ff.

124) Vgl. Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., I. S. 146.

125) Dieses „provisorische" Preßgesetz, ein Ergebnis der Karlsbader Konferenzen, bestimmte, „daß diejenigen Schriften, welche in Form täglicher Blätter oder heftweise erscheinen, sowie solche, welche nicht über 20 Bogen im Druck stark sind, in keinem Bundesstaate ohne Vorwissen und vorgängige Genehmigung der Landesbehörden zum Drucke befördert werden dürfen". Das Gesetz sollte zunächst für 5 Jahre gelten. S. darüber Zöpfl, Staatsrecht II. S. 629; auch Berner, a. a. O. S. 49 ff.

126) „Das provisorische Preßgesetz bleibt in dieser Eigenschaft so lange in Kraft, bis man sich über ein definitives vereinbart haben wird", also auf unbestimmte Zeit.

127) Vgl. auch Bundesbeschluß vom 3. März 1848: „Jedem deutschen Bundesstaate wird freigestellt, die Censur aufzuheben und Preßfreiheit einzuführen, jedoch unter Garantien, welche die andern Bundesstaaten und den ganzen Bund gegen Mißbrauch der Preßfreiheit möglichst sicher stellen".

128) Allerdings in einer Fassung, die jedenfalls viel zu weit geht. „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Censur, Koncessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs, beschränkt, suspendiert oder aufgehoben werden".

129) Preußische Verfassung von 1850 Art. 27: „Die Censur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung". Dazu Gesetz vom 12. Mai 1851; vgl. über die Entwickelung L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie II. S. 133 ff. Bayern: Edikt vom 4. Juni 1848, Preßgesetz vom 17. März 1850. Kgr. Sachsen: Gesetz vom 3. Juni 1850. Baden: Gesetz vom 15. Februar 1851. S. auch Berner, a. a. O. S. 52 ff.

blieben bestehen. Ein Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 [130]), der allerdings in vielen Bundesstaaten, besonders in den größten, nicht verkündet wurde [131]), ging in dieser Beziehung bis an die äußerste Grenze des Möglichen.

Die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches erstreckten die gesetzgeberische Zuständigkeit der Gesamtheit auf das Gewerbewesen, die Reichsverfassung auch auf die Presse. Die gemeinsame Regelung des Preßrechts ist dementsprechend auch wirklich erfolgt, teils durch die deutsche Gewerbeordnung und ihre Novellen, teils durch das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874 [133]). Das letztere ist jedoch für die Reichslande nicht in Kraft getreten, ebensowenig dasjenige, was die Reichsgewerbeordnung an preßpolizeilichen Bestimmungen enthält [133]). In Elsaß-Lothringen gilt noch das französische Preßrecht [134]).

Im Allgemeinen läßt sich mit Bluntschli [135]) sagen, daß die Preßfreiheit „zum gemeinen Rechte der civilisierten Staaten", Rußland ausgenommen, geworden sei.

Sie besteht in England schon seit 1694 [136]), in Schweden seit 1766 [137]), sie ist für die Vereinigten Staaten von Amerika durch den Zusatzartikel 3 zur Bundesverfassung ausgesprochen, ebenso für die Schweiz [138]). Auch die Verfassungen der beiden parlamentarisch regierten Monarchien Norwegen [139]) und Belgien [140]) haben die Gewährleistung der Preßfreiheit aufgenommen. Das Gleiche gilt von Oesterreich [141]), Frankreich [142]), Italien [143]), Spanien [144]), den Niederlanden [145]), Dänemark [146]).

---

130) Diese „Allgemeinen Bundesbestimmungen zur Verhinderung des Mißbrauchs der Preßfreiheit" verlangen vor allem Koncessionspflicht für die Preßgewerbe und Koncessionseinziehung bei Mißbrauch und zwar auch auf administrativem Wege. Voraussetzung der letztern ist, sofern nicht die Koncession in widerruflicher Weise erteilt wurde, wiederholte schriftliche Verwarnung oder erfolgte gerichtliche Bestrafung, wenn dessenungeachtet die betreffenden Gewerbetreibenden ihre Beschäftigung beharrlich zur Verbreitung von strafbaren, insbesondere staatsgefährlichen Druckschriften mißbrauchen.

Für jede im Bundesgebiete erscheinende periodische Druckschrift muß eine Kaution bestellt werden (in der Regel von 5000 Thlrn., bezw. 8000 fl. rhein.; mindestens aber 500 Thlr. bezw. 800 fl.). Nur amtliche und völlig unpolitische Blätter können davon befreit werden.

Die Bestimmungen enthalten ferner eine Reihe von Anforderungen hinsichtlich der Gestaltung des Preßstrafrechts. „Eine vorzugsweise Verweisung der durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen vor das Geschworenengericht oder zur öffentlichen Verhandlung soll nicht stattfinden".

131) Insbesondere nicht in Oesterreich, Preußen und Bayern. Näheres bei Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II. S. 312. Anm. 19.

132) Kommentare von Marquardsen (1875), Schwarze (3. Aufl. von Appelius 1896), Koller (1888). S. auch Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 60 ff. L. Jolly in Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II. S. 300 ff.

133) Reichsgesetz vom 27. Februar 1888 § 2.

134) Vgl. dessen Darstellung bei Leoni und Mandel, Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, 1895, S. 126 ff., 134 ff.

135) Lehre vom modernen Staat II. S. 626. Vgl. Blackstone, Commentaries etc. IV. chap. 11, no. 13.

136) Allerdings bis in die neueste Zeit neben einem sehr strengen Preßstrafrechte. Dagegen ist in Englisch-Indien 1878 die Censur eingeführt worden. Vgl. Dacosta, Remarks on the Vernacular Indian press law, 1878.

137) Vgl. über das schwedische Preßrecht T. H. Aschehoug, Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen bei H. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 2. S. 101 ff.

138) Bundesverfassung von 1848 Art. 45 und ebenso Bundesverfassung von 1874 Art. 55: „Die Preßfreiheit ist gewährleistet. Ueber den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrates bedürfen. Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist". Vgl. J. J. Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, 3. Aufl. von Morel, I. S. 492 ff.

139) Norges Riges Grundlow von 1814 § 100: Trykkefrihed bör finde sted. Vgl. Aschehoug, a. a. O. S. 185 ff.

140) Constitution § 18. Verbot der Censur und der Kautionen. Vgl. A. Giron, Le droit public de la Belgique, 1884, S. 447 ff.

141) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger. Art. 13: „Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern. Die Presse darf weder unter Censur gestellt, noch durch das Koncessionssystem beschränkt werden. Administrative Preßverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung". Preßgesetz vom 17. Dezember 1862 nebst Novelle vom 9. Juli 1894. Vgl. v. Liszt, Lehr-

Dagegen besteht die Censur noch in Rußland. Von der Censur sind nur befreit Zeichnungen rc. ohne Text, Ausgaben in alten Sprachen und Uebersetzungen daraus, Veröffentlichungen gelehrter Anstalten und Gesellschaften, ferner in den Residenzstädten Schriften im Umfange von 10 und Uebersetzungen im Umfange von 20 Bogen, endlich Zeitungen und Zeitschriften, welchen der Minister des Innern erlaubt hat, ohne Censur zu erscheinen. Uebrigens können auch letzteren gewisse Veröffentlichungen und Erörterungen bei Meidung der Einstellung des Erscheinens verboten werden [147]).

§ 11. Der Grundsatz der Preßfreiheit ist nicht ein Grundsatz der Schrankenlosigkeit der Presse. Er schließt selbstverständlich die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die strafbaren Handlungen nicht aus, welche durch die Presse begangen werden. Er fordert nicht einmal den vollständigen Ausschluß aller zurückdrängenden Maßregeln. Abgesehen von solchen Vorschriften, welche wesentlich bezwecken, gegebenen Falls den Strafvollzug zu sichern und teils persönlicher, teils formeller Natur sind, hat die Forderung ihre volle Berechtigung, daß ein vorbeugendes Einschreiten der Polizei in solchen Fällen zulässig sein muß, wo es sich darum handelt, einen nicht wieder gut zu machenden schweren Schaden für das öffentliche Wohl zu verhüten. Dabei muß aber vom Standpunkte des Rechtsstaates verlangt werden, daß derartige Vorschriften als Ausnahmen von der Regel sich darstellen, daß sie an fest bestimmte Thatbestände anknüpfen und daß das vorläufige polizeiliche Vorgehen wenigstens nachträglich rechtlicher Prüfung unterworfen wird.

Preßerzeugnisse im preßpolizeilichen Sinne sind alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle anderen durch mechanische oder chemische Mittel bewirkte, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift, und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen [148]).

Man kann die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über die Presse in zwei Gruppen scheiden, solche, welche Einschränkungen der Preßfreiheit enthalten, und solche, welche die „Aufrechterhaltung der Ordnung in Preßsachen“ [149]) bezwecken.

§ 12. Zu den Einschränkungen der Preßfreiheit zählen folgende:

1) Koncessionspflicht der Buchdruckereien, der Buchhandlungen, der Zeitungen. Diese bildet nur dann eine besondere Beschränkung der Preßfreiheit, wenn die Gesetzgebung nicht im Allgemeinen für den Gewerbebetrieb Koncession fordert. Nach dem heutigen Gewerberechte ist die Koncessionspflicht Ausnahme von der Regel. Mit

---

buch des österr. Preßrechts, 1878.

142) Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881. Dazu Aenderungen vom 12. Dezember 1893 und 28. Juli 1894 (Anarchisten), 22. Juli 1895. Ueber das französische Preßrecht und seine Entwickelung A. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. S. 106 ff.

143) Statuto fondamentale 4 marzo 1848 art. 28: La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Editto 26 marzo 1848 sulla stampa, art. 1.

144) Preßpolizeigesetz vom 26. Juli 1883. Dasselbe ist äußerst freisinnig und kennt, abgesehen vom Erfordernisse des Besitzes der Ehrenrechte für Herausgabe von Flugblättern, Plakaten und Zeitungen, nur Verpflichtungen zur Anmeldung und zur Einreichung von Pflichtexemplaren, sowie die Berichtigungspflicht. Bemerkenswert ist die Bestimmung, daß ein Druckwerk als veröffentlicht gilt, wenn mehr als 6 Exemplare ausgegeben sind. Vgl. Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, I, 8. S. 13 ff.

145) Verfassung vom 25. Oktober 1848 Art. 8.

146) Revidiertes Grundgesetz vom 5. Juni 1849, bezw. 28. Juli 1866; Preßgesetz vom 3. Januar 1851. Darüber ausführlich Goos und Hansen, Staatsrecht des Königreichs Dänemark bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 3. S. 21 ff.

147) Gesetz vom 6. April 1865. J. Engelmann, Staatsrecht des russischen Reichs bei Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 1. S. 24.

148) So die Begriffsbestimmung des deutschen Preßgesetzes § 2. Vgl. auch österreichisches Preßgesetz vom 17. Dezember 1862 § 3. Nach deutschem Reichsgesetz vom 12. März 1884 gelten Stimmzettel, die im Wege der Vervielfältigung hergestellt sind und nur die Bezeichnung der zu wählenden Person enthalten, nicht als Druckschriften im preßpolizeilichen Sinne.

149) Deutsches Preßgesetz Abschn. II; Oesterr. Preßgesetz Abschn. II, Ueberschrift.

dem System der Koncessionspflicht der Preßgewerbe steht die Koncessionsentziehung im Zusammenhange, welche als gerichtliche und Verwaltungsmaßnahme auftreten kann. Das System der Koncessionierung der Preßgewerbe ist grundsätzlich ebenso verwerflich, wie das der Censur. Es ist, wie Brater[150]) treffend bemerkt hat, nichts Anderes, als eine Censur der Personen an Stelle der Schriftencensur.

Das deutsche Recht kennt eine Koncessionierung der Preßgewerbe im Allgemeinen nicht[151]). Dieselben unterliegen den Bestimmungen der Gewerbeordnung. Die Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. Juli 1883 hat indessen eine viel angefochtene Ausnahme hinsichtlich des Vertriebs von Preßerzeugnissen im Umherziehen geschaffen, indem sie obrigkeitliche Genehmigung der Schriften 2c. fordert, welche der Händler mit sich führen darf[152]). Man kann den gesetzgeberischen Erwägungen, welche hiezu geführt haben, ihre Berechtigung nicht absprechen; doch wird sich andererseits nicht leugnen lassen, daß die Gefahr polizeilicher Mißgriffe nahe liegt[153]).

Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgend eines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe und zum Vertriebe von Druckschriften kann weder im Verwaltungswege noch durch den Richter stattfinden[154]). Eine Ausnahme ließ das Socialistengesetz vom 21. Oktober 1878 gegen socialistische Agitatoren zu[155]).

Nach österreichischem Rechte[156]) sind die Preßgewerbe (Druckereien, Buch- 2c. -Handlungen, Leihanstalten und Lesekabinete) koncessionspflichtig. Sie dürfen in der Regel nur an Orten betrieben werden, wo eine landesherrliche Bezirks- oder Polizeibehörde ihren Sitz hat[157]). Ausgenommen von diesen Bestimmungen sind der Selbstverlag und die Herausgabe periodischer Druckschriften[158]). Die Erteilung der Bewilligung zum Verkaufe inländischer periodischer Druckschriften kann von der politischen Landesstelle Demjenigen nicht verweigert werden, der zum selbständigen Betrieb eines freien Gewerbes befugt ist[159]). Der Hausierhandel mit Druckschriften ist

---

150) In Bluntschli St.W. VIII. S. 251.

151) „Die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann durch die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verboten werden, welchen nach §§ 57, 57a und 57b der Gewerbeordnung ein Legitimationsschein versagt werden darf." „In geschlossenen Räumen ist zur nicht gewerbsmäßigen Verteilung von Druckschriften oder andern Schriften oder Bildwerken eine Erlaubnis nicht erforderlich." Reichspreßgesetz § 5, Gew.Ordn. § 43.

152) Gew.Ordn. § 56: Ausgeschlossen vom Feilbieten im Umherziehen sind ferner Druckschriften, andere Schriften und Bildwerke, insofern sie in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergernis zu geben geeignet sind, oder welche mittelst Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden oder in Lieferungen erscheinen, wenn nicht der Gesamtpreis auf jeder einzelnen Lieferung an einer in die Augen fallenden Stelle bestimmt verzeichnet ist.

Wer Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke im Umherziehen feil bieten will, hat ein Verzeichnis derselben der zuständigen Verwaltungsbehörde seines Wohnortes zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung ist nur zu versagen, soweit das Verzeichnis Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke der vorbezeichneten Art enthält. Der Gewerbetreibende darf nur die in dem genehmigten Verzeichnisse enthaltenen Druckschriften, anderen Schriften oder Bildwerke bei sich führen und ist verpflichtet, das Verzeichnis während der Ausübung des Gewerbebetriebes bei sich zu führen, auf Erfordern der zuständigen Behörden oder Beamten vorzuzeigen und, sofern er hiezu nicht im Stande ist, auf deren Geheiß den Betrieb bis zur Herbeischaffung des Verzeichnisses einzustellen." Dazu R. v. Landmann, Gewerbeordnung, 3. Aufl., S. 517 ff.

153) Brater in Bluntschli St.W. VIII. S. 251 ff. bemerkt: „Das Verbot, Druckschriften im Wege des Hausierhandels zu verbreiten, hat zur Folge, daß die dem gewöhnlichen Betrieb des Bücher- und Zeitungsverkaufs unzugänglichen Volksklassen von der Litteratur fast vollständig abgesperrt sind... Der gröbste Eingriff in das Prinzip der Preßfreiheit ist es, wenn den Behörden die Befugnis eingeräumt wird, den Hausierhandel mit gewissen begünstigten Schriften und Zeitungen zu gestatten, dagegen in Bezug auf andere zu untersagen." Soweit geht allerdings unsere Gewerbeordnung nicht; die Grenzen, die sie dem Hausieren mit Preßerzeugnissen zieht, sind an sich sachlich berechtigt. Es muß nur eine vorsichtige Anwendung der Bestimmungen gewünscht werden.

154) Reichs-Preßgesetz § 4.

155) § 23: „Unter den in § 22 Abs. 1 bezeichneten Voraussetzungen (strafbare Agitation) kann gegen .... Buchdrucker, Leihbibliothekare und Inhaber von Lesekabinetten neben der Freiheitsstrafe auf Untersagung des Gewerbebetriebs erkannt werden". § 24: „Personen, welche es sich zum Geschäft machen, die im § 1 Abs. 2 bezeichneten Bestrebungen zu fördern, oder welche auf Grund einer Bestimmung dieses Gesetzes rechtskräftig zu einer Strafe verurteilt worden sind, kann von der Landespolizeibehörde die Befugnis zur gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreitung von Druckschriften, sowie die Befugnis zum Handel mit Druckschriften im Umherziehen entzogen werden. Die Beschwerde findet nur an die Aufsichtsbehörde statt."

156) S. bar. Gewerbeordnung vom 15. März 1883 § 15.

157) Das erinnert einigermaßen an die Bestimmung im Reichsabschiede von Speier 1570, wonach Buchdruckereien nur in Residenz-, Universitäts- und ansehnlichen Reichsstädten geduldet werden sollten.

158) Preßgesetz vom 17. Dezember 1862 § 3.

159) Preßgesetznovelle vom 9. Juli 1894 § 2.

gänzlich verboten. Beim Verkaufe durch Automaten unterliegt das Verzeichnis der zum Verkaufe bestimmten Druckschriften der Genehmigung [160]). Entziehung der Koncession kann durch strafrichterliches Urteil, wegen gewisser strafgerichtlicher Verurteilungen auch im Verwaltungswege auf Zeit oder für immer stattfinden [161]).

In Frankreich bedurften nach dem früheren Rechte Buchdrucker, Buchhändler und Bibliothekare eines Brevets. Sie hatten einen Eid zu leisten, nichts gegen das Staatsoberhaupt oder das Staatswohl zu drucken. Die Regierung bestimmte die Zahl der Druckereien. Für politische und volkswirtschaftliche Zeitungen war die Koncessionspflicht (autorisation préalable du gouvernement) eingeführt. Die gänzliche oder zeitweise Unterdrückung der Zeitungen konnte als Folge strafgerichtlicher Verurteilung oder wiederholter Verwarnung durch die Verwaltung (davon unten) eintreten; die gänzliche Unterdrückung auch par mesure de sûreté générale durch Dekret des Staatsoberhauptes. Die dauernde oder zeitweilige Unterdrückung als Folge strafgerichtlicher Verurteilung wurde später beseitigt [162]). Das nunmehr geltende Gesetz über die Preßfreiheit vom 29. Juli 1881 [163]) erklärt die Buchdruckereien und den Buchhandel für frei. Es befreit ferner die einheimischen Zeitungen und die periodischen Schriften von der autorisation préalable; fremde Druckschriften dieser Art können durch eine besondere Entscheidung auf Grund einer Beratung im Ministerrate, einzelne Nummern derselben durch Verfügung des Ministers des Innern verboten werden.

Das italienische Recht kennt weder für Buchdruckereien und Buchhandlungen noch für periodische Schriften eine Koncessionspflicht [164]).

In Rußland sind die Preßgewerbe durchweg koncessionspflichtig. Bei Zeitungen rc. wird die Koncession nur auf einen bestimmten Herausgeber und Redakteur und für ein bestimmtes Programm erteilt. Jede Aenderung in den Personen oder dem Programme bedarf der Genehmigung der Oberpreßverwaltung des Ministeriums des Innern [165]).

§ 13. Das Plakatwesen wird fast allenthalben einem preßpolizeilichen Sonderrechte unterstellt. Dasselbe bezieht sich auf das Anschlagen, Anheften, Ausstellen oder unentgeltliche Verteilen von Bekanntmachungen, Aufrufen u. dgl. Daß hier erweiterte Befugnisse der Polizei eintreten, ist sachlich wohl gerechtfertigt. Denn es handelt sich bei diesen Arten der Veröffentlichung um ein weit unmittelbareres Einwirken auf die Massen, wie bei den gewöhnlichen Veröffentlichungen der Presse [166]). Ein lediglich nachträgliches Einschreiten der Staatsgewalt gegen Ausschreitungen würde in diesen Fällen seinen Zweck völlig verfehlen. Denn das Plakat ist auf eine rasche und augenblickliche Wirkung berechnet und eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Sittlichkeit in dieser Weise kann mit Erfolg nur durch vorbeugende polizeiliche Thätigkeit hintangehalten werden. Es ist bei den sonstigen Wegen der erlaubten öffentlichen Meinungsäußerung unbedenklich, die Befugnisse der Polizei hier weiter zu bemessen, als im übrigen geschieht.

Die Bestimmungen der Gesetzgebungen über das Plakatwesen sind ziemlich verschieden. Das deutsche Preßgesetz [167]) hat sie der Landesgesetzgebung überlassen.

In manchen Staaten sind die Plakate rc. politischen Inhaltes oder, wie es wohl verneinend ausgedrückt wird, andern Inhalts als die Ankündigung erlaubter Versammlungen, Mitteilungen des gewerblichen oder geselligen Verkehrs u. dgl., gänzlich verboten [168]).

In andern Staaten wird allgemein [169]) oder für Ankündigungen bestimmten Inhaltes polizeiliche Genehmigung verlangt [170]).

160) Novelle vom 9. Juli 1894 § 3.

161) Preßgesetz § 3, Gew.Ordn. § 5.

162) Dekret vom 5. Februar 1810, Gesetz vom 11. Oktober 1814, Ordonnanz vom 8. Oktober 1817, Dekret über die Presse vom 15. Februar 1852, Dekret vom 22. März 1852, Gesetz vom 2. Juli 1861, Gesetz vom 11. Mai 1868. All' diese Normen gelten noch für Elsaß-Lothringen.

163) Vgl. auch Dekret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. September 1870.

164) Editto sulla stampa 26 marzo 1848 art. 1.

165) J. Engelmann, a. a. O. S. 24, 76 ff.

166) Bluntschli, Lehre vom modernen Staat II. S. 365 bemerkt: „Der Anschlag von Plakaten politischen Inhalts darf füglich unter die unmittelbare Aufsicht der Polizei gesetzt werden; denn das ist nicht mehr eine einfache freie Meinungsäußerung, sondern die Form schon spielt in das Gebiet der Proklamation über, welche der öffentlichen Autorität allein zusteht".

167) § 30. Vgl. hieher G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., I. S. 177 ff.

168) So Preußen, Gesetz vom 12. Mai 1851 § 9, Hessen, Gesetz vom 1. August 1862 Art. 48. Code pénal art. 283, französ. Gesetz vom 10. Dezember 1830 Art. 1, vom 16. Juli 1850 Art. 10 (gültig in Elsaß-Lothringen).

169) So Bayern, Ausf.Ges. zur R.Str.P.O. vom 18. Aug. 1879 Art. 12.

170) Oesterreichisches Preßgesetz § 23 verlangt für die Regel Bewilligung der Sicherheitsbehörde. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nicht auf Kundmachungen von rein örtlichem oder gewerblichem Interesse, als Theaterzettel, Ankündigungen von

Andere Gesetze fordern Einreichung eines Exemplars der beabsichtigten Bekanntmachung bei der Polizeibehörde[171]).

Bisweilen wird auch angeordnet, daß Plakate nur an obrigkeitlich bestimmten Plätzen angeschlagen werden dürfen[172]).

Das neue französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat das Plakatwesen (affichage) völlig frei gegeben[173]).

§ 14. Eine gesonderte Behandlung läßt die Preßgesetzgebung vielfach auch der Kolportage zu teil werden, d. h. der gewerbsmäßigen Verbreitung von Druckschriften innerhalb eines Ortes auf öffentlichen Wegen oder in allgemein zugänglichen geschlossenen Räumen. Die Kolportage ist vom Hausierhandel zu unterscheiden, der im Umherziehen von Ort zu Ort stattfindet. Bei der Kolportage kommen neben Rücksichten der Preßpolizei auch solche der Straßenpolizei in Frage. In ersterer Beziehung greifen teilweise dieselben polizeilichen Rücksichten ein, welche bei Regelung des Plakatwesens maßgebend sind, wie denn auch bisweilen[174]) der gewerbsmäßige Anschlag von Preßerzeugnissen ebenso behandelt wird, wie die eigentliche Kolportage.

Die polizeilichen Bestimmungen über Kolportage (crieur, vendeur, distributeur public) sind besonders in Frankreich ausgebildet worden[175]). Das in Elsaß-Lothringen noch geltende ältere französische Recht fordert zur Kolportage von Druckschriften die jederzeit widerrufliche Genehmigung der Ortspolizeibehörde[176]), ferner zu jeder, auch der nicht gewerbsmäßigen Kolportage die gleichfalls widerrufliche Genehmigung der Staatspolizeibehörde (in Elsaß-Lothringen des Bezirkspräsidenten)[177]). Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881[178]) verlangt von Kolporteuren nur vorgängige Anzeige bei der Präfektur, bezw. für Zeitungskolporteure bei der Unterpräfektur oder Mairie, je nachdem die Kolportage im Arrondissement oder in der Gemeinde stattfinden soll. Die nicht gewerbsmäßige Verteilung (la distribution et le colportage accidentels) ist von der Anzeigepflicht frei. Neuerlich hat ein Gesetz vom 19. März 1889 Beschränkungen hinsichtlich des Inhaltes der Ankündigungen auf öffentlicher Straße verfügt[179]).

Die deutsche Gewerbeordnung[180]) bestimmt: „Wer gewerbsmäßig Druckschriften oder andere Schriften oder Bildwerke auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an öffentlichen Orten ausrufen, verkaufen, verteilen, anheften oder anschlagen will, bedarf dazu einer Erlaubnis der Ortspolizeibehörde und hat den über diese Erlaubnis auszustellenden, auf seinen Namen lautenden Legitimationsschein bei sich zu führen[181]).

öffentlichen Lustbarkeiten, von Vermietungen, Verkäufen u. dgl. Italien (legge sulla pubblica sicurezza art. 65) hat die gleiche Regel. (»Sono esclusi da questa prescrizione gli stampati o i manoscritti delle autorità e pubbliche amministrazioni e quelle relativi a materie elettorali, od affari commerciali ed a vendite o locazioni.« Dazu Cod. pen. art. 422.

171) Kgr. Sachsen, Gesetz vom 24. März 1870 Art. 15; Württemberg, Gesetz vom 27. Juni 1874 Art. 1.

172) Sachsen angef. Gesetz, Oesterreich Preßgesetz § 23, Italien legge sulla pubblica sicurezza art. 65.

173) Es bestimmt lediglich in Art. 15 u. 16 folgendes: »Dans chaque commune, le maire désignera, par arrêté, les lieux exclusivement destinés à recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. Il est interdit d'y placarder des affiches particulières. Les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc... Les professions de foi, circulaires et affiches électorales pourront être placardées, à l'exception des emplacements réservés par l'article précédant, sur tous les édifices publics autres que les édifices consacrés aux cultes, et particulièrement aux abords des salles de scrutin.«

174) Vgl. deutsche Gewerbe-Ordnung § 43.

175) Die Ordonnanz vom 29. Oktober 1782 und das Gesetz vom 5. Nivôse V beschränkten die crieurs publics auf das Ausrufen der Titel der feilgebotenen Schriften. Der Code pénal art. 290 bestimmt: »Tout individu qui, sans y avoir été autorisé par la police fera le métier de crieur ou afficheur d'écrits imprimés, dessins ou gravures, mêmes munis des noms d'auteur etc., sera puni d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois.«

176) Gesetz vom 16. Februar 1834, wodurch Art. 2 des Gesetzes vom 10. Dez. 1830, der nur Anzeigepflicht festsetzte, geändert wurde.

177) Gesetz vom 27. Juli 1849 Art. 6.

178) Vorher gingen Gesetze vom 29. Dezember 1875, 9. März 1878, 17. Juni 1880.

179) Les journaux et tous les écrits ou imprimés distribués ou vendus dans les rues et lieux publics ne pourront être annoncés que par leur titre, leur prix, l'indication de leur opinion et les noms de leurs auteurs ou rédacteurs. Aucun titre obscène ou contenant des imputations, diffamations ou expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes ne pourra être annoncé sur la voie publique.

180) § 43. Vgl. auch § 42b Abs. III. Freigabe des Betriebs von Haus zu Haus.

181) „Auf die Erteilung und Versagung der Erlaubnis finden die Vorschriften der §§ 57 Nr. 1, 2, 4, 57a, 57b Nr. 1 u. 2 u. 63 Abs. 1 (über die Wandergewerbescheine) entsprechende Anwendung. Auf das bloße Anheften und Anschlagen findet der Versagungsgrund der abschreckenden Entstellung keine Anwendung.“ Ausnahmen zu Gunsten von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken. — Ueber die nicht gewerbsmäßige

Das österreichische Recht verbietet das Ausrufen, Verteilen und Feilbieten von Druckschriften außerhalb der hiezu ordnungsmäßig bestimmten Räumlichkeiten, gleichviel ob es gewerbsmäßig oder nicht gewerbsmäßig geschicht [182].

Nach italienischem Rechte [183]) kann die Kolportage (von stampati o disegni) gleich einer Anzahl anderer umherziehender Gewerbe (mestieri girovaghi) nur von Personen betrieben werden, die sich zu einem ortspolizeilichen Verzeichnisse angemeldet haben. Der Eintrag kann Personen unter 18 Jahren und sicherheitsgefährlichen Personen verweigert werden. Ausländer bedürfen förmlicher Erlaubnis [184]).

§ 15. 2) **Verbote von Preßerzeugnissen durch die Verwaltung** sind als unverträglich mit dem Grundsatze der Preßfreiheit dem neueren Preßrechte in der Regel fremd [185]). Auch die vorläufige polizeiliche Beschlagnahme kann nur ausnahmsweise und vorbehaltlich der alsbald herbeizuführenden endgiltigen Entscheidung des Richters stattfinden. Eine solche Beschlagnahme ist gerechtfertigt, wenn die formellen Vorschriften über die Ordnung der Presse verletzt sind, ferner wenn bei Zulassung der Verbreitung der Druckschrift ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit zu befürchten ist. In letzterer Beziehung enthalten die Gesetze entweder — und dies verdient den Vorzug — eine Aufzählung der einzelnen Fälle, in welchen Beschlagnahme statthaft ist, oder sie umschreiben diese Fälle mit einer allgemeinen Wendung [186]). Die gesetzliche Einschränkung des Beschlagnahmerechts rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß die Beschlagnahme andernfalls leicht gegen den Willen des Gesetzes zur Vernichtung der Preßfreiheit ausgedehnt werden kann. Ueberdies kann bei Preßerzeugnissen von vorübergehendem Werte

---

Verbreitung siehe oben S. 312 Anm. 151; über die Ausnahme nach § 24 des Socialistengesetzes oben S. 312 Anm. 155.

182) Oesterr. Preßgesetz § 23. Verboten ist auch „das Sammeln von Pränumeranten oder Subskribenten durch Personen, welche nicht mit einem hierzu von der Sicherheitsbehörde besonders ausgestellten Erlaubnisschein versehen sind".

183) Legge sulla pubbl. sicurezza art. 72 bis 76. Cod. pen. art. 420.

184) Codice pen. art. 421 erklärt strafbar: Chiunque, nello smerciare o distribuire stampati, disegni o manoscritti, in luogo pubblico o aperto al pubblico, annuncia o grida notizie tali da turbare la tranquillità pubblica o delle persone. Erhöhte Strafe, se le notizie sono false o supposte.

185) Ausnahmen werden für ausländische Zeitungen gemacht, vgl. z. B. deutsches Reichs-Preßgesetz § 14: „Ist gegen eine Nummer (Stück, Heft) einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift binnen Jahresfrist zweimal eine Verurteilung auf Grund der §§ 41 u. 42 des Strafgesetzbuchs (Vernichtung der Exemplare 2c.) erfolgt, so kann der Reichskanzler innerhalb 2 Monaten nach Eintritt der Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf 2 Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen". Auch das deutsche Socialistengesetz §§ 11 ff. kannte polizeiliche Verbote von Druckschriften. „Druckschriften, in welchen socialdemokratische, socialistische oder kommunistische auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten, sind zu verbieten. Bei periodischen Druckschriften kann das Verbot sich auch auf das fernere Erscheinen erstrecken, sobald auf Grund dieses Gesetzes das Verbot einer einzelnen Nummer erfolgt." Zuständig ist die Landespolizeibehörde, hinsichtlich des Verbots fernerer Verbreitung ausländischer Zeitungen der Reichskanzler. Das Verbot wirkt für das ganze Bundesgebiet. Die Polizeibehörde kann schon vor erlassenem Verbote vorläufige Beschlagnahme vornehmen. Ueber die außerordentlichen Gewalten des Statthalters von Elsaß-Lothringen s. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 294. Ueber das neue franzöf. Recht oben S. 313.

186) Das deutsche Preßgesetz (§ 23) nennt folgende Fälle: verbotene militärische Mitteilungen, ferner wenn der Inhalt einer Druckschrift den Thatbestand der §§ 85 (Aufforderung zum Hochverrat), 95 (Majestätsbeleidigung), 111 (Aufforderung zum Widerstande gegen die Staatsgewalt), 130 (Aufreizung von Bevölkerungsklassen zur Gewaltthätigkeit gegen einander), 184 (Verbreitung unzüchtiger Schriften 2c.) des R.St.Gb's enthält, in den Fällen der §§ 111 u. 130 jedoch nur dann, wenn dringende Gefahr besteht, daß die Aufforderung oder Aufreizung ein Verbrechen oder Vergehen zur unmittelbaren Folge haben könnte. — Oesterr. Strafproz.Ordn. von 1873 § 487 Abs. I: „Druckschriften, welche gegen die Vorschriften des Preßgesetzes ausgegeben oder verbreitet werden, oder welche ihres Inhaltes wegen im öffentlichen Interesse zu verfolgen sind, können von der Sicherheitsbehörde unmittelbar oder auf Veranlassung des Staatsanwalts mit Beschlag belegt werden. In allen andern Fällen kann der Beschlag nur von den Gerichten über eine Klage und den darin gestellten Antrag des Privatanklägers angeordnet werden." Vgl. auch die Preßgesetznovelle vom 9. Juli 1894 § 5, wonach der Grund der Beschlagnahme genau anzugeben ist.

wie Zeitungsnummern die Beschlagnahme selbst bei nachgängiger Freigabe die thatsächliche Wirkung der Unterdrückung äußern und den finanziellen Ruin des Unternehmers herbeiführen. Das berüchtigte System der Verwarnungen, wonach jede Zeitung wegen eines mißliebigen Artikels eine Verwarnung erhalten und nach wiederholter Verwarnung im Verwaltungswege unterdrückt werden konnte[187]), ist jetzt in den Verfassungsstaaten beseitigt[188]).

Das französische Preßgesetz vom 29. Juli 1881 hat auf die polizeiliche Beschlagnahme völlig verzichtet. Dagegen findet sie ausgedehnte Anwendung im russischen Preßrecht.

Ein Zeitungsverbot der Wirkung nach, das ohne die Formen des Rechts ergeht, ist die Entziehung des Postdebits für die Zeitungen. Diese Maßnahme muß, zumal wo Postzwang für Zeitungen besteht, als unbedingt verwerflich bezeichnet werden. Das neuere Postrecht hat denn auch dieses Mittel der Preßbelästigung, zum Teil durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen ausgeschlossen. So sagt das deutsche Postgesetz[189]), daß keine im Bundesgebiete erscheinende politische Zeitung vom Postdebit ausgeschlossen werden und daß bei Festsetzung der Gebühr für Beförderung und Debitierung der deutschen Zeitungen keine Ungleichheit stattfinden darf[190]). Uebrigens ergiebt sich die Unzulässigkeit des Ausschlusses von Zeitungen vom Postdebit auch ohne ausdrückliche Bestimmung von selbst, soweit der Post innerhalb ihres Monopolrechts die Pflicht zur Uebernahme von Postsendungen auferlegt ist.

§ 16. 3) Eine Einschränkung der Preßgewerbefreiheit enthält auch die Einrichtung der Zeitungskautionen. Die Gründe, welche dafür angeführt worden sind, sind in der Hauptsache folgende. Die Kautionen sollen eine Bürgschaft für die finanzielle Solidität des Unternehmens bieten, sie sollen ferner verhüten, daß Leute, welche wirtschaftlich nichts zu verlieren haben, eine politisch-agitatorische oder sittlich verderbliche Presse ins Leben rufen[191]); sie sollen endlich der Strafrechtspflege als bereites Vollstreckungsmittel dienen. Von diesen Gründen sind der erste und der letzte die schwächsten. Es ist nicht abzusehen, warum der Staat gerade bei der periodischen Presse sich für die wirtschaftliche Zukunft des Unternehmers interessieren oder warum er hier eine Strafkaution fordern soll, die er sonst nirgends fordert. Beachtenswerter erscheint der zweite Grund. Indessen schützt die Kaution durchaus nicht gegen die angeführten Uebel. Sie hätte, wenn mäßig bemessen, höchstens den Wert, die Entstehung von Winkelblättern hintanzuhalten. Allein sie würde mit der verwerflichen Gattung dieser Tageslitteratur auch die große Zahl harmloser, ja in gewisser Weise für das niedere Volk nützlicher Blätter treffen, die man nicht wird entbehren wollen. Es erscheint daher doch wohl rätlicher, sich der sogen. Revolverpresse gegenüber mit den übrigen Mitteln der Preßpolizei zu behelfen[192]).

Die Kautionspflicht, welche der Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 forderte[193]), hat in das deutsche Reichspreßgesetz keine Aufnahme gefunden[194]). Sie bestand in England bis

---

187) Französ. Dekret vom 17. Februar 1852, österr. Ordonnanz vom 27. Mai 1852, deutscher Bundesbeschluß vom 6. Juli 1854 (vgl. oben S. 310. Anm. 130).

188) Es besteht noch in Rußland nach dem Preßgesetze vom 6. April 1865 für die nicht unter Censur befindlichen Zeitungen. Das russische Recht kennt folgende Verwaltungsmaßnahmen: Verwarnung, Entziehung des Rechts, Anzeigen zu veröffentlichen, auf 6 Monate, Einstellung des Erscheinens bis auf 8 Monate (stets bei dritter Verwarnung), Unterdrückung. J. Engelmann, a. a. O. S. 24.

189) Vom 28. Oktober 1871, § 3.

190) In Oesterreich hat nach § 26 Abs. II des Preßges. das Staatsministerium (des Innern) das Recht, ausländischen Druckschriften das Postdebit zu entziehen. In Elsaß-Lothringen (Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 2) dürfen politische und volkswirtschaftliche Zeitungen des Auslands nur mit Regierungsgenehmigung verbreitet werden. Ueber das jetzige französ. Recht s. oben S. 313.

191) Diese Gründe treffen auf die Bestimmungen des spanischen Preßgesetzes vom 8. Jan. 1879 zu, welches vom Herausgeber einer Zeitung verlangt, daß er seit zwei Jahren 250 Pesetas (Franken) Grundsteuer oder 5000 Pesetas Gewerbsteuer zahlt.

192) Ein ausdrückliches Verbot der Kautionen enthält die belgische Verfassung Art. 18.

193) Auch das preuß. Preßgesetz v. 12. Mai 1851 forderte für politische Zeitschriften und Zeitungen Kautionen von 5000, 3000, 2000, 1000 Thalern, je nach der Ortsbevölkerung, die Hälfte bei dreimaligem oder noch seltenerem wöchentlichem Erscheinen.

194) Sie besteht dagegen für Elsaß-Lothringen auf Grund des französischen Dekrets v. 17. Febr. 1852. 20 000 M. für Zeitungen 2c., die in Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern erscheinen, 12 000 M. in kleineren Orten; für Zeitungen, die weniger als dreimal wöchentlich erscheinen, die Hälfte. Vgl. Leoni und Mandel, Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen S. 135.

zum Jahre 1869[195]), in Frankreich bis zum Jahre 1881[196]), in Oesterreich bis 1894[197]) und besteht noch in Rußland[198]).

§ 17. 4) Der Zeitungs- bezw. Inseratenstempel ist vom steuerpolitischen Gesichtspunkte bereits oben[199]) zur Besprechung gekommen. Insoferne sich mit demselben eine preßpolizeiliche Nebenabsicht verbindet, ist die Tendenz desselben die nämliche, welche der Zeitungskaution teilweise, nach dem eben erörterten Hauptmotive, zu Grunde liegt. Dieser Stempel ist daher auch vom Standpunkte der Preßpolizei nicht zu billigen[200]). Aehnlich wie der Zeitungsstempel wirkt die Papiersteuer, zumal wenn bei Benutzung des Papiers für die periodische Presse ein Zuschlag festgesetzt ist.

Das deutsche Recht kennt keine derartige Besteuerung[201]). — In Oesterreich besteht Stempelpflicht für periodische Zeitschriften, die ein- oder mehrmals wöchentlich erscheinen (1 kr. für inländische, 2 und 1 kr. für ausländische)[202]). Ausgenommen sind rein wissenschaftliche, künstlerische und technische Zeitschriften, wenn sie keine Anzeigen annehmen oder sich auf Ankündigungen über Fachgegenstände beschränken[203]). — England hat keine besondere Zeitungsabgabe mehr[204]). — In Frankreich wurde der Zeitungsstempel 1870 abgeschafft[205]) und durch Gesetz vom 4. Oktober 1871 eine Papiersteuer mit 10 Fr. von 100 kg eingeführt, die sich für das Papier der periodischen Presse um 20 Franken erhöht[206]).

§ 18. Eine weitere Gruppe von Bestimmungen enthält Beschränkungen in Bezug auf den Inhalt der Druckschriften, entweder in der Richtung, daß die Aufnahme gewisser Veröffentlichungen verlangt werden kann, oder in der Richtung, daß gewisse Veröffentlichungen verboten sind[207]). Die Vorschriften beziehen sich zumeist auf die periodische Presse.

---

195) Newspapers, Printers etc. Repeal Act. 32 u. 33 Vict. c. 24. Die Kaution betrug 400 £ bezw. 300 £ für den Drucker und haftete für Geldbußen, Schadenersatz und Prozeßkosten. Auch Flugschriften u. dgl. unterlagen der Kautionspflicht. Vgl. R. Gneist, Engl. Verw.-Recht 3. Aufl. II. S. 754 ff.

196) Preßges. v. 29. Juli 1881 Art. 5 u. 67, vgl. auch Dekret des Gouvernement de la défense nationale vom 10. Oktober 1870. — Wegen des früheren Rechts vgl. Gesetz v. 9. Sept. 1835 (Kaution von 100000 Fr.), Dekret v 9. August 1848, Dekret vom 17. Februar 1852 (50000 bis 15000 Fr., bezw. die Hälfte, s. oben Anm. 194).

197) Das Gesetz vom 9. Juli 1894 hat die einschlägigen Bestimmungen des Preßgesetzes vom 17. Dezember 1862 (Kaution je nach der Einwohnerzahl des Ausgabeorts 2000—8000 fl., die Hälfte für Zeitungen, die nicht öfter als dreimal wöchentlich erscheinen) beseitigt. „Wird aus Anlaß der Herausgabe einer periodischen Druckschrift auf Geldstrafe oder Kostenersatz erkannt und die Zahlung dieser Beträge nicht binnen 8 Tagen nach eingetretener Rechtskraft des Erkenntnisses bei dem Staatsanwalt ausgewiesen, so ist auf Veranlassung des letzteren die Herausgabe der periodischen Druckschrift durch die Sicherheitsbehörde für solange einzustellen, bis die Zahlung ausgewiesen wird."

198) Nach dem Preßgesetze vom 6. April 1865 für die nicht unter der Censur stehenden Zeitungen, 5000 Rubel für täglich erscheinende Zeitungen, 2500 Rubel für die übrigen.

199) Hdb. Band III, 1. S. 729.

200) Brater in Bluntschli St.W. VIII. S. 252 hebt mit Recht hervor, daß diese Steuer auf die Wirksamkeit der Presse einen nachteiligen Einfluß ausübt. „Wird sie durch Erhöhung der Zeitungspreise auf das Publikum abgewälzt, so hat dies zur Folge, daß den minderbemittelten Klassen die Benützung eines unersetzlichen Bildungsmittels erschwert ist. Wird aber eine Preiserhöhung durch Ersparnisse an den Kosten des Blattes und namentlich dadurch vermieden, daß man tüchtige Originalarbeiten, die nur gegen entsprechendes Honorar zu haben sind, ausschließt oder seltener aufnimmt, so zieht die Stempelsteuer eine Verschlechterung der Zeitungspresse nach sich." Einen moderneren Grund führt noch v. Liszt (v. Holtzendorff, Rechtslexikon III. S. 140) gegen die Zeitungssteuer ins Feld: „Sie treibt die Presse dem Großkapital in die Hände, bewirkt die Verbindung dieser beiden Mächte und potenziert dadurch ihren Einfluß."

201) Das Reichs-Preßgesetz § 30 bestimmt, daß vorbehaltlich der auf den Landesgesetzen beruhenden allgemeinen Gewerbesteuer eine besondere Besteuerung der Presse und der einzelnen Preßerzeugnisse, wie z. B. durch Zeitungsstempel und Abgaben von Inseraten nicht stattfindet.

202) Verordnungen vom 23. Oktober 1857 und 23. November 1858.

203) Gesetz vom 26. Dezember 1865.

204) Abschaffung der Inseratenabgabe 1853, des Zeitungsstempels 1855, der Papiersteuer 1861. — 32 et 33 Vict. c. 24. — Vgl. Griffith, A Digest on the Stamp Duties. R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3 Aufl. II. S. 644 u. 754.

205) Derselbe war durch das Dekret über die Presse vom 17. Febr. 1852 Art. 6 ff. geregelt und durch Dekret vom 28. März gl. Js. auf Zeitungen politischen und volkswirtschaftlichen Inhalts beschränkt.

206) In Belgien haben Gesetze vom 25. Mai 1848 und 8. Juni 1883 den Zeitungsstempel beseitigt.

207) Besonders ausgebildet sind diese Preßbeschränkungen in dem Napoleonischen Dekrete v. 17. Februar 1852.

In ersterer Beziehung sind zu erwähnen der Zwang zur Aufnahme amtlicher Bekanntmachungen gegen Einrückungsgebühr bei Zeitungen, die überhaupt Anzeigen bringen [208]), dann, als Korrektiv der Preßfreiheit, die Verpflichtung zur Aufnahme verurteilender Gerichtserkenntnisse und von Berichtigungen. Bezüglich der letzteren hat die Gesetzgebung selbstverständlich dafür Sorge zu tragen, daß einerseits ein Recht, das zum Schutze gegen Mißbrauch der Presse gegeben ist, nicht selbst zu einem Mißbrauche derselben wird, und daß andererseits das Recht nicht inhaltlos gemacht werden kann. In ersterer Hinsicht sind folgende Sätze anerkannt. Die Berichtigung kann sich nur auf thatsächliche Angaben beziehen, welche die betreffende Zeitung selbst gebracht hat, und muß sich ihrerseits auf thatsächliche Angaben beschränken. Sie kann kostenfrei bis zu einem gewissen Umfange (Raum der zu berichtigenden Mitteilung — Deutschland, Doppeltes dieses Raumes — Oesterreich, Frankreich, Italien), für das Mehr nur gegen Einrückungsgebühr (amtliche Berichtigungen in Oesterreich frei) gefordert werden. Sie muß unterzeichnet sein und darf keinen strafbaren Inhalt haben. Auf der andern Seite muß die Berichtigung innerhalb der gesetzlich bestimmten Zeit (nächste, zweitnächste Nummer ꝛc.) und an gleicher Stelle und mit gleicher Schrift wie der berichtigte Artikel gebracht werden. Das Berichtigungsrecht steht Behörden und Privaten zu [209]). Die Verbote von Veröffentlichungen durch die Presse entstammen verschiedenen Rücksichten. So wird mit Rücksicht auf die Strafrechtspflege untersagt die Bekanntgabe der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafverfahrens vor deren Kundgabe in öffentlicher Sitzung oder vor Beendigung des Verfahrens [210]), ferner der Erlaß öffentlicher Aufforderungen zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafe und die öffentliche Empfangsbestätigung über die zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge [211]). Zur Zeit von Krieg und Kriegsgefahr können Verbote von Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel eintreten [212]). Auf politischen Rücksichten beruht auch das Verbot, geheime Verhandlungen der parlamentarischen Körper ohne deren Genehmigung zu veröffentlichen [213]).

§ 19. Von den Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Preßsachen gehören jene, welche eine Pflicht der An- bezw. Abmeldung feststellen, wesentlich dem Gewerbepolizeirechte an [214]). Indessen treten häufig zu diesen allgemeinen Vorschriften noch besondere für die Preßgewerbe hinzu [215]). Diese und einige weitere Bestimmungen haben

208) Deutsches Preßges. § 10 (in einer der beiden nächsten Nummern), Elsaß-Lothringen französ. Ges. vom 27. Juli 1849 Art. 13, Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 19 (an der Spitze der nächsten Nummer); österr. Preßges. §§ 20—22; ital. Preßedikt Art. 45 (in capo al suo giornale ec., nicht beschränkt auf Zeitungen, die Anzeigen bringen), 49.

209) Deutsches Preßgesetz § 10, Elsaß-Lothringen Ges. v. 25. März 1822, Art. 11; österr. Preßges. § 19; französ. Preßges. v. 1881 Art. 12 u. 13; ital. Preßedikt Art. 43 u. 45; belgisches Dekret vom 20. Juli 1831.

210) Deutsches Preßges. § 17 und übereinstimmend französ. Preßgesetz von 1881 Art. 38; Art. 39 des angef. Gesetzes bestimmt weiter: »Il est interdit de rendre compte des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas autorisée. La plainte seule pourra être publiée par le plaignant. Dans toute affaire civile, les cours et tribunaux pourront interdire le compte rendu du procès. Ces interdictions ne s'appliqueront pas aux jugements, qui pourront toujours être publiés. Il est également interdit de rendre compte des délibérations intérieures soit des jurys, soit des cours et tribunaux.« Das Anarchistengesetz vom 28. Juli 1894 bestimmt: '»Dans les cas prévus par la présente loi, et dans tous ceux où le fait incriminé a un caractère anarchiste, les cours et tribunaux pourront interdire, en tout ou partie, la reproduction des débats, en tant que cette reproduction pourrait présenter un danger pour l'ordre public.«

Aehnlich und zum Teile weiter gehend die in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Gesetze vom 27. Juli 1849 Art. 10 u. 11 und v. 17. Febr. 1852 Art. 17.

Das italienische Preßedikt (Art. 10, 11) verbietet »la pubblicazione dei nomi dei giurati, o dei magistrati giudicanti, quando sia accompagnata dall' indicazione dei loro voti individuali nelle deliberazioni dei verdetti e delle sentenze«, ferner die Bekanntgabe geheimer Gerichtsverhandlungen, endlich »la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale o dibattimenti pubblici per cause d'insulti o d'ingiurie, nei casi, in cui la prova dei fatti infamanti ed ingiuriosi non è permessa dalla legge.«

211) Deutsches Preßgesetz § 16; für Elsaß-Lothringen Ges. v. 27. Juli 1849 Art. 5. Französ. Preßgesetz von 1881 Art. 40.

212) Deutsches Preßges. § 15 (Erlaß des Verbots durch den Reichskanzler).

213) Dieses Verbot findet sich im italienischen Preßedikte Art. 10.

214) Vgl. z. B. deutsche Gewerbeordnung § 14. Anzeigepflicht bei Beginn eines Gewerbes.

215) Deutsche Gew.-Ordn. § 14: „Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern haben bei der Eröffnung ihres Gewerbebetriebes das Lokal desselben sowie jeden späteren Wechsel des letzteren spätestens am Tage seines Eintritts der zuständigen Behörde ihres Wohnortes anzugeben." Oesterr. Preßges. v. 17. Dezember 1862 § 10: „Wer eine periodische Druckschrift herauszugeben beabsichtigt, hat dieses vorläufig dem Staatsanwalt und der landesfürstlichen Sicher-

vornehmlich den Zweck, den polizeilichen und gerichtlichen Zugriff zu sichern oder zu erleichtern, wohl auch moralische Gewährschaften gegen Mißbrauch der Preßfreiheit zu schaffen.

Dahin gehören folgende Rechtssätze:

1) Jede Druckschrift muß Namen und Wohnort der Personen angeben, die an deren Anfertigung und Herausgabe beteiligt sind d. i. entweder nur des Druckers oder des Druckers und des Verlegers oder, mangels eines Verlegers, des Verfassers oder Herausgebers. Bei periodischen Druckschriften ist auch der Redakteur zu nennen[216]). In letzterer Beziehung findet sich die Vorschrift, daß bei Benennung mehrerer Redakteure ersichtlich gemacht werden muß, für welchen Teil der Druckschrift jeder die Redaktion besorgt[217]). Ausgenommen werden von diesen Bestimmungen Druckschriften, die lediglich Zwecken des Gewerbes und des Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienen (Formulare, Preislisten, Visitenkarten u. dgl.), auch Stimmzettel, ferner lithographierte rc. Zeitungskorrespondenzen und amtliche Veröffentlichungen. Das frühere französische Recht, welches in Frankreich selbst nicht mehr, dagegen noch in Elsaß-Lothringen gilt, fordert für Artikel politischen, religiösen oder philosophischen Inhaltes in periodischen Druckschriften Unterzeichnung durch den Verfasser[218]) und schließt gewisse Personen von der Veröffentlichung solcher Artikel ganz aus[219]). Diese Beschränkungen sind mit dem Grundsatze der Preßfreiheit unverträglich; insbesondere beraubt der Ausschluß der Anonymität die Presse vielfach der Möglichkeit, Mißstände zur Sprache zu bringen. Gegen wirkliche Ausschreitungen liegt in der Haftung des Redakteurs ein genügendes Gegenmittel.

2) Für die Herausgeber oder Redakteure periodischer Druckschriften werden gewisse persönliche Erfordernisse aufgestellt. Dieselben sind in den Gesetzgebungen verschieden bemessen. Das deutsche Recht[220]) fordert Verfügungsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Deutschen Reiche, das österreichische Recht sogar Besitz des Staatsbürgerrechts und Wohnsitz am Orte des Erscheinens der Druckschrift[221]). Das französische Recht verlangt[222]) Staatsangehörigkeit, Volljährigkeit und Besitz der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte (droits civils et

---

heitsbehörde des Bezirks, in welchem der Ort der Herausgabe gelegen ist, anzuzeigen." Das italienische Recht (Legge sulla pubblica sicurezza art. 63) fordert nur für diejenigen, welche das Gewerbe eines Buchdruckers, Lithographen oder dgl. ausüben wollen, vorgängige Anzeige bei der Sicherheitsbehörde des Ortes. Es fordert ferner (editto sulla stampa art. 36) für die Herausgabe periodischer Druckschriften (giornale ed altro scritto periodico) vorgängige Anzeige beim Ministerium des Innern, enthaltend den Nachweis, daß der Herausgeber oder Redakteur die gesetzliche Befähigung hiezu besitzt, die Angabe der Art der beabsichtigten Veröffentlichung, der Druckerei und des Namens und Wohnorts des Redakteurs (gerente).

Das französ. Preßgesetz von 1881 bestimmt in Art. 7, daß vor der Veröffentlichung einer Zeitung oder einer Zeitschrift bei dem Staatsanwalt (procureur de la république) Titel und Art der Herausgabe, Namen und Wohnung des Herausgebers und die Druckerei anzumelden sind. Jede Aenderung ist innerhalb der fünf folgenden Tage anzuzeigen.

216) Deutsches Preßges. §§ 6, 7, österr. Preßges. § 9, 29 Geo. III c. 79, Newspapers, Printers etc. Repeal Act (darüber Gneist, Engl. Verw.Recht II. S. 754 ff.), französ. Preßges. von 1881 Art. 2, 11. Wegen Elsaß-Lothringens s. Leoni und Mandel, Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen S. 126 ff. Das ital. Preßedikt Art. 2 fordert auch Angabe des Druckjahrs.

217) Deutsches Preßges. § 7 Abs. II.; dagegen österr. Preßges. § 9 Abs. III. Angabe des Namens „wenigstens eines verantwortlichen Redakteurs". Ital. Preßedikt Art. 37, 41. Der erste Abzug ist vom Redakteur eigenhändig zu zeichnen; die übrigen haben den Namen gedruckt anzugeben. Das erste Exemplar geht an die Staatsanwaltschaft (Art. 42 »al momento della pubblicazione«.) Aehnlich französ. Preßges. von 1881 Art. 6, 10, 11.

218) Ges. v. 16. Juli 1850 Art. 3.

219) Dekret vom 17. Febr. 1852 Art. 21 Verbot politischer und volkswirtschaftlicher Artikel von Personen, welche wegen Verbrechens verurteilt sind; Ges. v. 11. Mai 1868 Verbot aller Artikel von Personen, welche verbannt oder nicht im Besitze der bürgerlichen oder politischen Rechte sind.

220) Preßgesetz § 8, 19.

221) Preßgesetz §§ 11 u. 12. Ausgeschlossen sind außerdem jene, welche wegen begangener strafbarer Handlungen die Wählbarkeit zu Gemeindeämtern verloren haben, sowie wegen Verbrechens in Untersuchung Befindliche, solange sie in gerichtlicher Verwahrung oder Untersuchungshaft sind.

222) Preßgesetz von 1881 Art. 6.

civiques). Das italienische Recht[223]) gibt jedem volljährigen „Unterthanen des Königs", der im Besitze der bürgerlichen Rechte ist, die Befugnis, eine periodische Druckschrift zu veröffentlichen; desgleichen den Aktien- und Kommanditgesellschaften und allen gesetzmäßig errichteten juristischen Personen.

3) Die Verbindlichkeit zur Abgabe von Pflichtexemplaren an die Polizeibehörde (bezw. Staatsanwaltschaft) bezweckt, daß letztere rechtzeitig von Preßvergehen Kenntnis und damit die Möglichkeit wirksamen Einschreitens erhält. Diese Verbindlichkeit besteht entweder nur für die periodische Presse oder auch für andere Druckschriften. Ersteres ist im Deutschen Reiche[224]) und in Frankreich[225]), letzteres in Oesterreich[226]) für nichtperiodische Druckschriften bis zu fünf Bogen Umfang, in Italien ausnahmslos[227]) der Fall.

5. Die Freizügigkeit und deren sicherheitspolizeiliche Beschränkungen.

H. Rehm, Art. Freizügigkeit im H.W. III. S. 672 ff.

§ 20. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen, welche gegen den Einzelnen sich richten, äußern sich naturgemäß in der Form der Aufenthaltsbeschränkung, also des polizeilichen Eingriffs in die Bewegungsfreiheit des Individuums, die Freizügigkeit.

Die Freizügigkeit besteht in der Möglichkeit, innerhalb eines (Staats- oder Bundes-) Gebietes nach Belieben an jedem Orte vorübergehenden Aufenthalt zu nehmen oder bleibend sich niederzulassen. Daß in einem Staate Freizügigkeit bestehe, besagt nichts anderes, als daß die Bewegungsfreiheit grundsätzlich rechtlichen Beschränkungen nicht unterliegt, also rechtlich etwas Verneinendes. Die Freizügigkeit an sich ist kein vom Staate verliehenes Recht des Einzelnen, sondern die jedem von Natur aus zukommende Möglichkeit, sich von Ort zu Ort sich zu bewegen, soweit er nicht daran irgendwie gehindert wird. Das Freizügigkeitsrecht prangt allerdings auch unter den sog. Freiheitsrechten; allein letztere sind, wenn in ihnen auch wichtige gesetzgeberische Grundsätze zum Ausdrucke kommen, doch keine subjektiven Rechte. Sie besagen nur, daß dies und jenes, was der Mensch von Natur aus als handlungsfreies Wesen thun kann, ihm rechtlich nicht verwehrt sei. Dies mit ausdrücklichen Worten zu sagen wird sich der Gesetzgeber regelmäßig nur da veranlaßt finden, wo er früher bestandene Beschränkungen beseitigt[228]). Es ist nicht unerheblich, dies zu betonen, und die „Freiheits-

223) Preßedikt Art. 35.

224) Preßgeſ. § 9. Ablieferung eines Exemplars jeder Nummer ꝛc. durch den Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt. Ausgenommen Drucksachen, die ausschließend den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen, sowie amtliche (§ 12). Im Reichslande gilt noch das ältere französische Recht. Der Drucker hat vor Beginn des Druckes jeder Druckschrift Titel, Bogenzahl und Format dem Bezirkspräsidenten anzuzeigen; vor der Veröffentlichung sind 2 Exemplare beim Bezirkspräsidium und von nicht periodischen Schriften politischen und socialen Inhalts, die weniger als 10 Bogen haben, 1 Exemplar bei der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Von Zeitungen sind bei der Ausgabe je 2 Exemplare bei der Polizeibehörde und der Staatsanwaltschaft zu hinterlegen. Leoni und Mandel, a. a. O. S. 134 ff., 138 ff.

225) Preßgeſ. von 1881 Art. 10. Zwei Pflichtexemplare an die Staatsanwaltschaft bezw., wo kein Gericht erster Instanz ist, an die Mairie; desgleichen für Paris und das Seinedepartement an das Ministerium des Innern, für die übrigen Departements an die Präfektur, Unterpräfektur oder Mairie (letzteres in den Orten, die weder Departements- noch Arrondissementshauptstädte sind). Verantwortlich ist der Gerant.

226) Preßgesetz § 17. Ablieferung an die Sicherheitsbehörde des Ausgabeorts und an den Staatsanwalt, bei periodischen Druckschriften mit der Ausgabe, bei nicht periodischen 24 Stunden vorher. Die Verpflichtung obliegt dem Drucker.

227) Editto 26 marzo 1848 sulla stampa art. 7, 42 Einreichung bei der Staatsanwaltschaft; ebenso nach art. 51 für »ogni oggetto contemplato nell' art. 1 che non sia uno scritto« (»disegni, incisioni, litografie ed altri emblemi di qualsiasi sorte«).

228) Vgl. hieher die Ausführungen in meinen Grundzügen einer allg. Staatslehre, 1872, S. 49 und in meinem bayer. Staatsrecht 2. Aufl. I. S. 301; andererseits O. Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in J. f. G.V. 7 (1883) S. 1132 ff.

rechte" erhalten, wie sich gerade bei der Freizügigkeit zeigen wird, keine erhöhte Sicherheit ihres Bestandes, wenn man ihnen den Charakter besonderer Rechte beilegt.

Die **Freizügigkeit**, also der Grundsatz, daß die natürliche Bewegungsfreiheit innerhalb des Staates im Allgemeinen unbeschränkt walten soll, ist ein Grundsatz von sehr erheblicher volkswirtschaftlicher Tragweite [229]). Sie hat jedenfalls in dieser Beziehung nach der verneinenden Seite den Vorteil, daß der Staat nicht durch verkehrte Maßregeln in die wirtschaftliche Bewegung eingreift. Nun ist allerdings zuzugeben, daß das ungestörte Walten des freien Zugs auch Wirkungen erzeugen kann, welche als wirtschaftlich nachteilig sich darstellen — zu untersuchen, in wie fern dies der Fall ist, ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung — allein es wäre irrtümlich, die Freizügigkeit für solche Nachteile verantwortlich machen zu wollen. Denn die örtliche Bewegung der Menschen ist ja an sich nur eine Erscheinung, die aus den verschiedensten Ursachen hervorgehen kann, und soferne aus einer derartigen Bewegung Nachteile entstehen, werden sie in den Gründen zu suchen und zu bekämpfen sein, welche sie hervorgerufen haben, aber nicht in der Freizügigkeit als solcher.

An diesem Punkte nun wird es von Bedeutung, ob man die Freizügigkeit als etwas von Natur Gegebenes oder als etwas von der Rechtsordnung Geschaffenes auffaßt. Ist sie das Erstere — und das scheint mir der Fall zu sein — dann kann man volkswirtschaftlich nachteilige Erscheinungen, die in Verbindung mit einer räumlichen Bevölkerungsbewegung eintreten, nicht auf Rechnung der Rechtsordnung setzen und sagen, daß Letztere durch die Freizügigkeit das Uebel verschuldet habe [230]). Die Rechtsordnung mag unter Umständen aus anderen Gründen dafür haftbar sein, aus diesem Grunde ist sie es nicht. Denn die Freizügigkeit ist nicht von ihr geschaffen, sondern von Natur aus vorhanden. Es kann sich nur darum fragen, ob etwa irgend welche zwingende Veranlassungen bestehen, in diesen natürlichen Vorgang von Staatswegen einzugreifen, ihn zu hemmen oder zu regeln. Ein solcher Eingriff ist in doppelter Weise denkbar: als ein einzelner aus Ursachen, die im Einzelnen liegen, und als ein allgemeiner grundsätzlicher mit Rücksicht auf allgemeine Erwägungen des Staatsinteresses. Zu den Fällen ersterer Art gehören alle Beschränkungen der Freizügigkeit auf dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei. Auch noch andere Rücksichten wie z. B. die der Armenpflege können solche Beschränkungen hervorrufen. Soferne es sich aber darum handelt, durch Vorschriften allgemeiner Natur den Grundsatz der Freizügigkeit zu durchbrechen, ist wohl zu beachten, was oben bereits hervorgehoben wurde, daß die örtliche Bewegung der Menschen an sich eine Erscheinung ist, der die verschiedenartigsten Ursachen zu Grunde liegen können. Uebelstände also, die mit solcher Bewegung in Verbindung auftreten, kann der Gesetzgeber nicht am Symptom, der Bewegung selbst, heilen, sondern nur an den Ursachen, durch welche sie erzeugt worden ist. Jede unmittelbare allgemeine Beschränkung der Freizügigkeit durch den Gesetzgeber ist also ein Fehler [231]), weil sie das nicht trifft, was sie treffen will und die Verletzung einer der wertvollsten Errungenschaften des Staates der Neuzeit enthält. Der Staat wird, wenn anders er nicht Eingriffe in das Volksleben wagen will, deren Folgen sich vielfach seiner Berechnung entziehen, sich damit begnügen müssen, da wo er es veranlaßt erachtet, auf die örtliche Bevölkerungsbewegung mittelbar einzuwirken, auf die Ursachen also, durch welche sie hervorgerufen wird. Derartige Maßnahmen sind aber im Rechtssinne keine Beschränkung der Freizügigkeit [232]).

229) Vgl. darüber **Wagner**, G. 2. Aufl. 1879, S. 471 ff., 448 ff.

230) Vgl. **Wagner**, a. a. O. S. 464.

231) Vgl. **Wagner**, a. a. O. S. 471.

232) Dies gilt von all den wirtschaftsorganisatorischen Maßregeln, die **Wagner**, a. a. O. S. 472 ff. als sachliche Beschränkungen der Freizügigkeit vorschlägt. Nur die formalen Beschränkungen derselben (a. a. O. S. 476) sind Beschränkungen der Freizügigkeit im Rechtssinne. **Wagner** bemerkt (S. 472): „Die Beschränkung muß sich daher hauptsächlich indirekt als notwendige Folge teils einer veränderten, mehr gemein-, besonders zwangsgemeinwirtschaftlichen

§ 21. Der Staat der Neuzeit hat sich zu dem Grundsatze der Freizügigkeit nicht ohne Schwierigkeit durchgerungen.

In Deutschland[233]) war zwar zu Zeiten des alten Reiches der Grundsatz des „freien Zuges" aller Reichsangehörigen anerkannt[234]); allein er hatte mehr theoretische als praktische Geltung. Für die leibeigene bäuerliche Bevölkerung bestand er überhaupt nicht, Reichs- und Landesrecht durchbrachen ihn durch zahlreiche Ausnahmen, die Gemeinden konnten ihn durch Versagung oder Erschwerung der Niederlassung bedeutungslos machen[235]). Die Territorien unter sich, besonders die größeren, betrachteten sich hinsichtlich der Ueberwanderung als Ausland und beschränkten dieselbe durch das Erfordernis der Auswanderungserlaubnis und durch Besteuerung. Die Rheinbundzeit blieb dabei im Wesentlichen stehen. Die deutsche Bundesakte (Art. 18, b) aber gewährte den „Unterthanen der deutschen Bundesstaaten" nur eine sehr beschränkte Freizügigkeit, nämlich in denjenigen andern Bundesstaat, „der erweislich sie zu Unterthanen annehmen will", ferner (Art. 18 c.) „die Freiheit von aller Nachsteuer, insofern das Vermögen in einen anderen deutschen Bundesstaat übergeht und mit diesem nicht besondere Verhältnisse durch Freizügigkeitsverträge bestehen". Innerhalb der Bundesstaaten kam der Grundsatz der Freizügigkeit vereinzelt zur Geltung, so in Preußen und im Königreich Sachsen[236]). Durch die norddeutsche Bundes- und die deutsche Reichsverfassung (Art. 3) und das Bundes-, dann Reichsgesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 ist für das ganze deutsche Reich die Freiheit der Niederlassung und des Aufenthaltes zum gemeinrechtlichen Grundsatze erhoben worden. Nach § 1 des Freizügigkeitsgesetzes kann jeder Reichsangehörige an jedem Orte des Bundesgebiets, wo er sich eine eigene Wohnung oder Unterkunft zu verschaffen vermag, vorübergehend oder dauernd sich aufhalten und Grundeigentum daselbst erwerben[237]).

Beschränkungen können von Staatswegen im Interesse der Sicherheitspolizei, von Gemeindewegen im Interesse der Armenpflege eintreten, jedoch nur in den gesetzlich bestimmten Fällen. Von den ersteren Beschränkungen soll später noch gehandelt werden.

In Oesterreich ist die persönliche Freiheit und Freizügigkeit staatsgrundgesetzlich gewährleistet. Die Freizügigkeit der Person und des Vermögens innerhalb des Staatsgebiets

---

Organisation der Volkswirtschaft, teils anderer tief greifender Reformen im Gebiete des privatwirtschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht ergeben. Nur soweit die Anforderungen des letzteren es notwendig machen und soweit nicht auf andere Weise vorgesorgt werden kann, wird wieder auf einzelne der anderen Beschränkungen (der direkten) zurückzukommen sein." Beschränkungen der letzteren Art bestehen in der neueren Gesetzgebung bereits. Ihre Betrachtung gehört nicht in den Rahmen dieser Darstellung. Es ist daher auch hier nicht zu erörtern, inwiefern eine Verschärfung derselben sich empfiehlt. Nur soviel mag bemerkt werden, daß ein gesetzgeberisches Vorgehen in dieser Beziehung mit der äußersten Vorsicht geschehen muß, damit man nicht, in der Absicht ein kleineres Uebel zu heilen, ein größeres an die Stelle setzt.

233) Vgl. R. v. Gneist in W. d. V. I. S. 450 ff., K. W. Dames, Freizügigkeit und Aufenthalt und deren Beschränkungen. 1893.

234) Landfriede von 1548 § 1; Instr. Pac. Osn. art. IX. § 2.

235) Forderung von Vermögens-, Erwerbs- und Leumundsnachweisen, Einzugsgeldern, Aufenthaltspapieren, Zwang zum Erwerbe des Bürgerrechtes ꝛc.

236) Preuß. Gesetz vom 31. Dezbr. 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege. Keinem selbständigen Preußen darf in der Regel der Aufenthalt an einem Orte verweigert oder durch lästige Bedingungen erschwert werden, wo er sich selbst Wohnung und Unterkunft verschaffen kann. Vgl. dazu R. Gneist, Die Beschränkungen der Freizügigkeit aus kommunalen und polizeilichen Gesichtspunkten nach preuß Verwaltungsrecht im Archiv f. öff. Recht I. S. 245 ff. — Sächs. Ges. vom 26. November 1834.

237) Aehnlich die schweizerische Bundesverfassung von 1874 Art. 45: „Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebiets an jedem Orte niederzulassen, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift besitzt." Vgl. A. v. Orelli, Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei H. Marquardsen, Handbuch des öffentl. Rechtes IV, I, 2. S. 66 ff. Verf. der Vereinigten Staaten von Amerika Art. IV, 2: „Die Bürger eines jeden Staates sind zu allen Privilegien und Immunitäten der Bürger der übrigen Staaten berechtigt."

unterliegt keiner Beschränkung. Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebiets Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben [238]). Niemand kann zum Aufenthalte in einem bestimmten Orte oder Gebiete ohne rechtliche Verpflichtung verhalten (interniert, konfiniert) werden. Ebenso darf Niemand außer den durch Gesetz bezeichneten Fällen aus einem bestimmten Orte oder Gebiete ausgewiesen werden [239]). Abgesehen von diesen sicherheitspolizeilichen Ausnahmen besteht ein gemeindliches Abweisungsrecht gegen ortsfremde Personen, welche der öffentlichen Mildthätigkeit anheim fallen oder einen bescholtenen Lebenswandel führen [240]).

Daß in England der Grundsatz der Freizügigkeit als ein selbstverständlicher gilt, bedarf kaum der Erwähnung [241]). In Frankreich gewährleistete zuerst die Verfassung von 1798 „la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir" und dieser Grundsatz, wenn auch unter den verschiedenen Regierungsformen von manchen polizeilichen Einschränkungen durchbrochen, ist doch als solcher, und insbesondere soviel die Freiheit der wirtschaftlichen Bewegung anlangt, seither unverletzt geblieben. Auch die italienische und spanische Verfassung sichern mit der persönlichen Freiheit die Freizügigkeit zu.

Den Gegensatz zu dem Rechte der übrigen gebildeten Staaten bildet auch hier Rußland. „Die Freizügigkeit ist beschränkt, indem Niemand ohne Paß seinen Wohnort verlassen darf. Doch werden solche Pässe ohne Weiteres von der Behörde dem Adel, den Ehrenbürgern und den Kaufleuten ausgefertigt, können aber auch verweigert werden. Bei den Handwerkern, Kleinbürgern und Bauern hängt die Befugnis, den Wohnort zu verlassen, von der Einwilligung der Gemeinde ab, welche die Erteilung eines Passes wegen liederlichen Lebenswandels und Nichtbezahlung der Steuern verweigern kann. Beschränkt ist die Freizügigkeit der Juden. Die Pässe müssen überall der Polizei vorgewiesen, auch der zufällig Paßlose kann als Vagabund behandelt werden" [242]).

§ 22. Die sicherheitspolizeilichen Maßnahmen gegen den Einzelnen treten naturgemäß vorzugsweise, wenn auch nicht ausschließlich, in der Form der Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf.

Die Verbannung aus dem Vaterlande ist als Strafe wie als Maßregel der Polizei grundsätzlich zu verwerfen. Sie sollte sich aus sittlichen wie aus Rücksichten des Staatenverkehrs verbieten. Selbstverständlich werden die Bedenken, welche gegen die Verbannung sprechen, nicht durch den gesetzgeberischen Kunstgriff beseitigt, daß man zuvor die Staatsangehörigkeit aberkennt und so den zu Verbannenden staatlos macht [243]). Die Verbannung kommt denn auch im neueren Rechte äußerst selten vor. Neuerlich hat ein französisches Gesetz vom 22. Juni 1886 die Verbannung als Maßregel der politischen Polizei wieder aufgenommen. Hienach ist das Gebiet der Republik den Häuptern der Familien, welche über Frankreich geherrscht haben, und ihren unmittelbaren Erben nach der Ordnung der Erstgeburt untersagt. Durch Dekret des Präsidenten der Republik kann auch den übrigen Mitgliedern dieser Familien das französische Gebiet verboten werden [244]).

---

238) Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder, Art. IV. und VI.

239) Gesetz v. 27. Oktober 1862 zum Schutze der persönlichen Freiheit, § 5.

240) Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts S. 96.

241) Ueber das Niederlassungsrecht in armenrechtlicher Beziehung vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht S. 841 u. 920, Selfgovernment § 122.

242) So J. Engelmann, Staatsrecht des russ. Reichs bei H. v. Marquardsen, Handbuch des öff. Rechts IV, II, 1. S. 23.

243) Vgl. das deutsche Reichsgesetz vom 4. Mai 1874 betr. die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, nunmehr aufgehoben durch Reichsgesetz vom 6 Mai 1890.

244) Strafe der Zuwiderhandlung Gefängnis von 2–5 Jahren. Die Mitglieder der bezeichneten Familien sind auch unfähig zum Dienste im Heere und in der Marine, zu jeder öffentlichen Funktion und zu jedem Wahlmandate (mandat électif).

Die Verweisung Staatsfremder aus dem Staatsgebiete ist allenthalben auch als sicherheitspolizeiliche Maßnahme zulässig. Der Fremde hat kein Recht, im Staate zu leben. Neben der besonderen Feststellung einzelner Ausweisungsgründe kommen meist allgemeine Ermächtigungen für die oberste Behörde vor, aus Rücksichten des Staatswohles Fremden das Land zu verbieten [245]).

Die regelmäßigen Formen polizeilicher Beschränkungen der Bewegungsfreiheit sind Aufenthaltsverbote und Aufenthaltsanweisungen (Konfination, Verstrickung, Internierung, Zwangsdomizil). Neben diesen Beschränkungen ist als einzelsicherheitspolizeiliche Maßregel noch die Friedensbürgschaft zu erwähnen.

Die älteren Einrichtungen dieser Art gehören mehr der Strafrechtsgeschichte als der Geschichte des Verwaltungsrechts an. Das ältere deutsche Recht kannte als Sicherungsmittel gegen gewaltsame Störung der Rechtsordnung die Verstrickung (Konfination) [246]), die Urfehde [247]) und die Leistung von Kaution oder Sicherheit. Die Carolina [248]) bestimmt, daß letztere solle gefordert werden können bei Bruch geleisteter Urfehde, bei Drohung mit Wiederholung eines begangenen Verbrechens, endlich überhaupt, wenn von Jemandem anzunehmen sei, er wolle eine Gewaltthat gegen einen Andern verüben. Ist Sicherheitsbestellung nicht zu erzielen, so tritt Gefängnis an die Stelle.

Das neuere Recht hat sich von jenen älteren Einrichtungen der Konfination oder Ver-

---

245) Vgl. z. B. schweiz. Bundesverfassung von 1874 Art. 70: „Dem Bundesrat steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen." R. E. Ullmer, Die staatsrechtliche Praxis der schweiz. Bundesbehörde Bd. II, 1866, S. 241 ff.; J. J. Blumer, Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts, 2. Aufl. von Morel, II. S. 254 ff. J. Langhard, Das Recht der politischen Fremdenausweisung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, 1891. — Französ. Ges. vom 3. Dezbr. 1849 Art. 7: »Le ministre de l'intérieur pourra, par mesure de police, enjoidre à tout étranger voyageant en France de sortir immédiatement du territoire français et le faire conduire à la frontière« — Ganz ähnlich das italienische Sicherheitsgesetz vom 30. Juni 1889 Art. 90, jedoch mit der sehr bezeichnenden Ausnahme, daß die Bestimmung für Italiener, welche dem Königreiche nicht angehören, unanwendbar ist — Bayer. Heimatges. vom 16. April 1868 und 23. Februar 1872 Art. 50. Hienach ist insbesondere das Ministerium des Innern befugt, „Ausländern mit Rücksicht auf die öffentliche Wohlfahrt den Eintritt in das Königreich zu versagen oder dieselben aus dem Königreiche auszuweisen."

Bemerkenswert ist das belgische Gesetz vom 6. Februar 1885 (loi concernant les étrangers), das auf Zeit ergangen und durch Ges. vom 4. Jan. 1888, 6. März 1891 und 5. Februar 1894 bis zum 15. Februar 1897 verlängert ist. Dessen Art. 1 bestimmt: L'étranger résidant en Belgique qui par sa conduite compromet la tranquillité publique, ou celui qui est poursuivi ou qui a été condamné à l'étranger pour les crimes ou délits qui donnent lieu à l'extradition, peut être contraint par le gouvernement de s'éloigner d'un certain lieu, d'habiter dans un lieu déterminé, ou même de sortir du royaume. L'arrêté royal enjoignant à un étranger de sortir du royaume parce qu'il compromet la tranquillité publique sera délibéré en conseil des ministres.« Art. 5: »Le gouvernement pourra enjoindre de sortir du territoire du royaume à l'étranger qui quittera la résidence qui lui aura été désignée.

246) Vgl. C. C. C. Art. 161 (Von andermaligem Diebstahl) ... „Darum mag derselbig Dieb an Pranger gestellt und des Lands verwiesen, oder in demselben Zirck oder Ort, darinn er verwirckt hat, ewiglich zu bleiben verstrickt werden."

247) Urpheda de non redeundo (Landesverweisung), urpheda de non ulciscendo.

248) C. C. C. Art. 176: „Item, so einer ein Urpheb freventlich oder fürsätzlich verbrochen, Sachen halben, darum, daß er das Leben nicht verwürcket hat, Item, ob einen über vorgeübte, nachgelassene und gerichte Missethat mit Worten oder Schrifften, andern dergleichen Uebels zu thun, doch sonst ohn weiter beschwerlich Umständen, drohet, und aber darmit nicht soviel gethan hätte, daß ihm darum das Leben .... genommen werden möchte, und aus jetzt gemeldten oder andern genugsamen Ursachen,. einer Person nicht zu vertrauen oder zu glauben wäre, daß sie die Leut gewaltsamer thätiger Beschädigung und Uebels vertrüg, und bei Recht und Billigkeit bleiben ließ, und sich solches zu Recht gnug erfände, und dann dieselbig Person deßhalben keine nothdürfftige Caution, Gewißheit oder Sicherheit machen könt; Solchem künfftigen unrechtlichen Schaden und Uebel zu fürkommen, soll dieselbig unglaubhafftige boshafftige Person in Gefängnuß, als lang, bis die nach Erkandtnuß desselben Gerichts, gnugsame Caution, Sicherheit und Bestand für solche unrechtliche, thätliche Handlung thut, durch die Schöpffen rechtlich erkannt werden." Ueber die verwandten Rechtsinstitute der cautio de non offendendo und der cautio de bene vivendo vgl. F. Schierlinger, Die Friedensbürgschaft. 1877. S. 68 ff.

strickung und der Internierung mit Grund abgewandt, da eine solche zwangsweise und dauernde Aufenthaltsanweisung, zumal an dem Orte der begangenen strafbaren Handlung, alles eher zu bewirken im stande ist, als die Umwandlung des Betroffenen zu einem nützlichen Gliede der Gesellschaft. Als ein Ersatz hiefür in milderer Form dient die Stellung unter Polizeiaufsicht. Diese sicherheitspolizeiliche Einrichtung ist zuerst in Frankreich[249]) entwickelt worden[250]).

Ein kaiserliches Dekret vom 19. Ventôse XIII[251]) verpflichtete die forçats, bei ihrer Entlassung zu erklären, in welcher Gemeinde sie ihren Wohnsitz nehmen wollten[252]), und stellte dieselben unter die Aufsicht der Ortspolizei. Das Dekret vom 17. Juli 1806 verschärfte diese Vorschriften, indem es dem Polizeiminister das Recht gab, solchen Personen einen Aufenthalt an bestimmten Orten anzuweisen oder zu versagen. Der Code pénal regelte sodann die Sache erschöpfend. Der surveillance de la haute police de l'État unterlagen hienach auf Lebenszeit les coupables condamnés aux travaux forcés à temps et à la réclusion; auf eine der Strafzeit gleiche Dauer les coupables condamnés au banissement; endlich ceux qui auront été condamnés pour crimes ou délits qui intéressent la sûreté intérieure ou extérieure de l'État und diejenigen, für welche ein besonderes Gesetz es zuläßt[253]). Die Verhängung der Polizeiaufsicht geschieht durch den Richter. Die Wirkung ist, daß die Regierung und die partie intéressée das Recht haben, von dem Verurteilten oder dessen Gewalthaber nach erstandener Strafe eine caution de bonne conduite zu fordern, deren Höhe das Urteil bestimmt. »Faute de fournir ce cautionnement le condamné demeure à la disposition du gouvernement, qui a le droit d'ordonner, soit l'éloignement de l'individu d'un certain lieu, soit la résidence continue dans un lieu déterminé«. Die bestellte Sicherheit haftet in Fällen späterer Verurteilungen des unter Aufsicht Gestellten wegen Verbrechen oder Vergehen. Bei Verletzung der mangels Sicherheitsleistung verfügten Aufenthaltsbeschränkungen kann Detention eintreten, die sich auf die ganze Dauer der Zeit erstrecken kann, für welche die Aufsicht verfügt ist[254]). Das cautionnement de bonne conduite war in seiner Wirkung als sicherheitspolizeiliche Maßregel dadurch beschränkt, daß es lediglich in Verbindung mit einer strafgerichtlichen Verurteilung auftreten konnte; als Nebenstrafe betrachtet, trug es den Charakter eines Vorrechts für die Vermöglichen an sich und hätte auch hier wohl geringe Wirkungen gezeigt. Die Einrichtung bekam übrigens keine Gelegenheit sich zu bewähren. Ein avis des Staatsrats vom 4. August 1812 sprach aus, daß der Staatsanwaltschaft die Wahl zustehe, ob sie auf Sicherheitsleistung antragen wolle oder nicht, und so kam das cautionnement außer Uebung[255]). Es wurde förmlich beseitigt durch die mit Gesetz vom 28. April 1832 erfolgte Aenderung der Art. 44 ff. des Code pénal. Die Wirkung der Stellung unter Polizeiaufsicht wurde darauf beschränkt, daß den davon Betroffenen der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden konnte[256]), die Verstrickung aber abgeschafft[257]).

---

249) Vgl. zum Folgenden auch die Darstellung bei R. Fuhr, Strafrechtspflege und Socialpolitik, 1892, S. 36—73; Chatagnier, du renvoi sur la surveillance de la haute police, Paris 1849; Buscon, la surveillance de la haute police, son passé, son présent, son avenir, Paris 1878.

250) Das sénatus-consulte organique vom 28. Floréal XII. hatte bestimmt (Art. 131), daß die haute cour imperiale, die vornehmlich über politische und Amtsverbrechen zu entscheiden hatte, im Falle einer Freisprechung befugt sei, de »mettre ceux qui sont absous, sous la surveillance ou la disposition de la haute police de l'Etat pour le temps qu'elle détermine.«

251) Concernant la résidence des forçats libérés.

252) »Il ne pourra l'établir ni dans une ville de guerre ni à moins de trois myriamètres de la frontière.«

253) Code pénal Art. 47—50.

254) Code pénal Art. 44—46.

255) Vgl. Journal du Palais, répertoire général s. v. surveillance de la haute police (1850, XI. S. 1084; auch Locré législ. t. 29, p. 236). »De cette manière, le cautionnement n'était plus pour les condamnés libérés un droit, mais une concession de l'administration, l'exception était devenue la règle, et le droit de fixer aux condamnés le lieu de leur résidence était considéré comme le droit commun.« A. a. O. S. 1085.

256) Art. 44 neuer Fassung lautet: »L'effet du renvoi sous la surveillance de la haute police sera de donner au gouvernement le droit de déterminer certains lieux dans lesquels il sera interdit au condamné de paraître après qu'il aura subi sa peine. En outre, le condamné devra déclarer, avant sa mise en liberté, le lieu où il veut fixer sa résidence; il recevra une feuille de route réglant l'itinéraire dont il ne pourra s'écarter, et la durée de son séjour dans chaque lieu de passage. Il sera tenu de se présenter, dans les 24 heures de son arrivée, devant le maire de la commune; il ne pourra changer de résidence, sans avoir indiqué, 3 jours d'avance, à ce fonctionnaire le lieu où il se propose d'aller habiter et sans avoir reçu de lui une nouvelle feuille de route.« — Das belgische St.G.B Art. 35 schließt sich im Wesentlichen diesem französischen Rechte an. Vgl. R. Fuhr, a. a. O. S. 73 ff.

257) Ein Rundschreiben des Ministers des Innern vom 18. Juli 1833 bemerkt: »Les condamnés doivent être dispensés de toutes ces mesures de police qui, en donnant au fait une inévitable publicité, les frappaient d'une sorte de réprobation universelle et les mettaient

Die in Rede stehenden Bestimmungen wurden in der Folge abermals einer Umgestaltung unterzogen[258]). Das Gesetz vom 30. Juni 1874 ließ eine Aufenthaltsanweisung wieder zu, jedoch nur dann, wenn der Verurteilte verabsäumte, 14 Tage vor Ablauf seiner Strafzeit einen Wohnsitz zu wählen. Es bestimmte ferner, daß der unter Polizeiaufsicht Befindliche ohne Erlaubnis der Regierung nur halbjährig seinen Wohnort wechseln könne. Die längste Dauer der Polizeiaufsicht ist (bei Zwangsarbeit, Reklusion, Detention) 20 Jahre. Der Richter erkennt auf Polizeiaufsicht nach Ermessen und ebenso kann die Verwaltung dieselbe nach Ermessen einstellen[259]).

In den vorstehend dargelegten Rechtszustand hat das Gesetz über die Rückfälligen (loi sur les récidivistes) vom 27. Mai 1885[260]) ändernd eingegriffen. Hiernach können gewisse rückfällige Verbrecher — ausgenommen Personen unter 21 und über 60 Jahre — durch die ordentlichen Gerichte zur Verweisung (relégation) in das Gebiet der französischen Kolonien oder Territorien verurteilt werden. Der Verwiesene kann das Gebiet, wohin er verwiesen ist, nur mit obrigkeitlicher Genehmigung zeitweise verlassen und nur ausnahmsweise mit ministerieller Erlaubnis auf höchstens 6 Monate nach Frankreich zurückkehren. Vom sechsten Jahre an kann er bei gutem Verhalten um Aufhebung der Verweisung bitten. Durch das nämliche Gesetz ist die Strafe der surveillance de la haute police aufgehoben. Sie ist ersetzt durch das Verbot an die Verurteilten, an jenen Orten zu erscheinen, die ihnen vor der Freilassung durch die Regierung bezeichnet werden[261]).

Das englische Recht[262]) hat zunächst das Institut der Friedensbürgschaft als recognizance to keep the peace und recognizance for good behaviour ausgebildet. Dieselbe wird in der Form eines Schuldbekenntnisses des Beklagten und eines oder mehrerer Bürgen geleistet, welches Bekenntnis unwirksam sein solle, wenn der Beklagte bis zu einem bestimmten Tage, an welchem er vor Gericht (vor der nächsten Vierteljahrssitzung) zu erscheinen hat, Frieden wahrt, bezw. eine festgesetzte Zeit hindurch sich gut verhält.

Die recognizance to keep the peace tritt auf Antrag des Bedrohten[263]) ein bei Bedrohung mit Brandstiftung und Thätlichkeiten, auch von Amtswegen gegen offenkundige Raufbolde; die recognizance for good behaviour gegen Personen von üblem Rufe wie Kuppler, Diebe, Gauner, liederliche Personen 2c.[264]). Die Bürgschaft wird regelmäßig vom Friedensrichter auferlegt.

Die neuere englische Gesetzgebung (Habituals Criminals Act 1869, 32 und 33 Vict. c. 99 Prevention of crimes Act, 1871 u. 1879, 33 u. 34 Vict. cap. 112, 42 u. 43 Vict. cap. 55) hat die Polizeiaufsicht für die mit ticket of leave beurlaubten Sträflinge eingeführt. Sie läßt ferner Verhängung der Polizeiaufsicht bis zur Dauer von 7 Jahren gegen rückfällige gemeingefährliche Verbrecher zu. Dies hat die Wirkung, daß solche Personen zu Gefängnis bis zu 1 Jahre verurteilt werden können wegen bloßen Verdachts unredlichen Erwerbes, ferner wenn sie unter Umständen betreten werden, welche auf die Absicht der Begehung eines Verbrechens schließen

---

dans l'impossibilité d'amender leur conduite. Ils ne sont donc plus assujettis à se représenter à des époques périodiques, comme on leur en avait imposé l'obligation dans certaines villes. Il faut qu'il soient toujours connus de l'administration, mais qu'ils restent inconnus du public.«

258) Ueber das wesentlich durch politische Beweggründe veranlaßte napoleonische Dekret vom 8. Dez. 1851 siehe Berner im Gerichtssaal XXXIII. (1881) S. 359 ff. Dasselbe wurde unterm 24. Okt. 1870 durch die Regierung der Nationalverteidigung außer Kraft gesetzt. Ueber das Sicherheitsgesetz vom 27. Februar 1858 (nach dem Attentat Orsini's erlassen) siehe Batbie, Droit public et administratif, 2. éd. 1885. II. p. 57 sv.

259) Ein Ausnahmegesetz vom 9. Juli 1852 galt für Paris und Lyon und Umgebung. Hienach konnte der Präfekt den Aufenthalt untersagen 1) Personen, die wegen gewisser strafbarer Handlungen (vol, brigandage, vagabondage, mendicité) verurteilt sind, 2) solchen, die sich nicht über ihre Unterhaltsmittel ausweisen können. Vgl. Batbie, a. a. O. II. p. 58. Dieses Gesetz ist durch Ges. vom 27. Mai 1885 Art. 19, Abs. 1 aufgehoben worden.

260) S. darüber Tournade, Commentaire de la loi sur les récidivistes, 1885; Gazzaud, La relégation et l'interdiction du séjour, 1885.

261) Art. 19 des angeführten Gesetzes. Derselbe fährt weiter: Toutes les autres obligations et formalités imposés par l'art. 44 du Code pénal sont supprimées ... sans qu'il soit toutefois dérogé aux dispositions de l'art. 635 du Code d'instruction criminelle. Restent en conséquence applicables pour cette interdiction, les dispositions antérieures qui réglaient l'application ou la durée ainsi que la remise ou la suppression de la surveillance de la haute police, et les peines encourues par les contrevenants, conformément à l'art. 45 du Code pénal.

262) Vgl. zu Folgendem K. Fuhr, a. a. O., S. 101–134.

263) Der seine Verdachtsgründe beschwören muß, swearing the peace against another.

264) Gneist, Engl. Verwaltungsrecht I. S. 274, II. S. 745 ff. Derselbe bemerkt an ersterer Stelle, daß jährlich mehr als 13 000 Fälle einer Verurteilung zu Friedensbürgschaft und mehr als 3000 Fälle der Verhaftung wegen Mangels solcher Bürgschaft (commitment for want of sureties to keep the peace etc.) vorkommen. Seite 745 werden für 1880 18 381 Fälle von Friedensbruch und want of surety angegeben.

lassen, insbesondere, wenn sie in einem Hause ꝛc. betroffen werden, ohne sich über den Grund ihrer Anwesenheit ausweisen zu können [265]).

Die deutschen Strafgesetzbücher haben die Polizeiaufsicht aufgenommen, jedoch in ziemlich verschiedener Weise [266]). Das Bürgschaftssystem indessen fand nur vereinzelt (Baden, Hamburg) Eingang [267]). Das Reichs-Strafgesetzbuch (§§ 38, 39) bestimmt nunmehr [268]): Neben einer Freiheitsstrafe kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auf die Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkannt werden [269]). Die höhere Landespolizeibehörde kann alsdann nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf höchstens 5 Jahre unter Polizeiaufsicht stellen. Damit sind folgende Wirkungen verbunden: Dem Verurteilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde verboten werden [270]). Haussuchungen unterliegen keiner Beschränkung hinsichtlich der Zeit ihrer Vornahme. (Vgl. St.P.O. §§ 103—106.) Ausländer können aus dem Bundesgebiete verwiesen werden [271]).

Die Zweckmäßigkeit der Polizeiaufsicht hat neuerlich manche Anfechtungen erfahren. Man hat behauptet, daß sie einerseits der Gesamtheit nichts nütze, andererseits den Betroffenen durch den ihm aufgeprägten Makel und die Art und Weise der Handhabung der Aufsicht schade, somit dem Besserungszwecke widerstreite. Indessen kann das erstere, soweit es richtig ist [272]), nur dafür sprechen, daß die Aufsicht zweckmäßiger und schärfer gestaltet werde; das letztere aber ist, abgesehen davon, daß bei einer Maßregel der Sicherheitspolizei das Interesse des Betroffenen wohl in der zweiten Linie steht, nicht in vollem Umfange zutreffend, und es können die hervorgehobenen Uebelstände durch geeignete Handhabung der Aufsicht vermieden oder doch gemildert werden [273]). Sehr richtig bemerkt Berner [274]): „Die Polizeiaufsicht ist einerseits für die bürgerliche Gesellschaft eine Sicherheitsmaßregel, andererseits für den Entlassenen, der nicht ohne die größte Gefahr für seinen Wandel nach dem jahrelangen Zwange der Gefangenschaft plötzlich der unbeschränkten Freiheit zurückgegeben werden kann, eine bedeutsame Uebergangsmaßregel. Daß sie auch das letztere sein soll, hat man zwar längst erkannt, aber in der Praxis nicht ausreichend beachtet; immer mehr muß es zur Geltung gelangen und die auf den Schutz der Gesellschaft berechnete Thätigkeit der Polizei muß immer mehr mit der Fürsorge der Polizei für die Entlassenen sich verschmelzen. Der engere Zusammenhang zwischen der Polizei und dem Entlassenen, der zur Kontrole notwendig ist, muß durch die Anziehungskraft gewonnen werden, welche die Fürsorge der Polizei auf den Entlassenen ausübt." Das Ideal, das Berner hier zeichnet, wird freilich nicht stets und nicht vollkommen erreichbar sein.

Die Einführung der englischen Einrichtung der Friedensbürgschaft in das deutsche Strafrecht ist im Jahre 1875 in Frage gekommen [275]). Eine dem Bundesrate vorgelegte

265) Gneist, Englisches Verwaltungsrecht I. S. 275, II. S. 751.

266) Vgl. insbesondere preuß. St.G.B. von 1851, bayer. St.G.B. von 1861.

267) Vgl. Verhandlungen des Norddeutschen Reichstags, 1870, III. S. 96 ff.

268) Fuhr, Die Polizeiaufsicht nach dem Reichsstrafgesetzbuche, 1888; Ders., Strafrechtspflege und Socialpolitik, 1892; Seydel, Bayer. Staatsrecht 2. Aufl., III. S. 17 ff.; H. Seuffert in W. d. V. II. S. 249 ff.

269) Dazu Bundesratsbeschluß vom 16. Juni 1872: „Bezüglich solcher Personen, gegen welche in einem Bundesstaate auf Zulässigkeit von Polizeiaufsicht erkannt worden ist, kann, falls sie sich in einen anderen Bundesstaat begeben, die Stellung unter Polzeiaufsicht auch von derjenigen Landespolizeibehörde ausgesprochen werden, in deren Bezirke sie Aufenthalt nehmen."

270) Vgl. hierher Berner, a. a. O. S. 349.

271) Aufenthaltsuntersagung, bezw. Reichsverweisung konnte nach § 22 des Socialistengesetzes bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe nach §§ 17—20 des Ges. vom Gerichte als zulässig erklärt werden.

272) In Belgien, wo die Polizeiaufsicht 1830 beseitigt worden war, wurde sie schon 1836 wieder eingeführt.

273) Die Versammlung des Vereins deutscher Strafanstaltsbeamten hat zu Bremen am 16. September 1880 folgendes beschlossen: „Da die gesetzlichen Bestimmungen über die Polizeiaufsicht in ihren Wirkungen auf die Observaten nur sehr eingeschränkte Bedeutung haben und darum fast gegenstandslos geworden sind, auf der anderen Seite aber die Notwendigkeit einer allseitig wirksamen Ausübung derselben im wesentlichen Interesse der Sicherung der bürgerlichen Gesellschaft liegt, so spricht sich die Versammlung dahin aus, daß die Polizeiaufsicht nicht aufzuheben, sondern in schärferer Form wieder herzustellen und auch auf die Verbrechen des Diebstahls und des Betruges auszudehnen sei. Zugleich spricht sie aber auch die Ueberzeugung aus, daß die Polizeibehörden bei Handhabung der Polizeiaufsicht alles vermeiden werden, was den Observaten zur Erlangung eines ehrlichen Fortkommens hinderlich sein könnte."

274) A. a. O. S. 375.

275) Verh. des Bundesrats 1875 Drucksache Nr. 72. Die Begründung der Novelle verweist u. a. auch auf C. C. C. Art. 176, dann auf das Preuß. Allg. Landrecht Tl. II. Tit. 20 §§ 44, 533 und die preuß. Kriminalordnung vom 11. Dezember 1805 § 231. Das badische St.G.B. vom 6. März 1845 §§ 29 ff. wird nicht erwähnt.

Strafgesetznovelle schlug vor, bei Verurteilungen wegen gewisser Verbrechen und Vergehen[276]) dem Richter zu gestatten, auf Leistung einer Friedensbürgschaft im Betrage von 30 bis 3000 M. und auf die Dauer von 1 Monate bis zu 1 Jahre zu erkennen[277]). Die Bürgschaft sollte frei werden durch Ablauf der Zeit oder richterliche Freigabe bezw. Erlassung wegen „veränderter Umstände". „Die noch nicht freigewordene Sicherheit verfällt der Staatskasse, wenn der Verurteilte den ihm auferlegten Frieden bricht. Als Friedensbruch gilt auch der Versuch der von der Friedensbürgschaft betroffenen Handlung." Die Novelle wolle also grundsätzlich die Friedensbürgschaft zu einer Einrichtung der Strafrechtspflege, nicht der Sicherheitspolizei machen.

Der Vorschlag fand keinen Anklang. Er wies in der That wesentliche Mängel auf, indem, wenn er überhaupt das gesteckte Ziel erreichen wollte, sowohl die Fälle, in welchen Friedensbürgschaft zulässig sein sollte, als auch die Dauer derselben nicht so eng bemessen werden durften. Ein anderes Bedenken trifft nicht so fast den Entwurf als die Einrichtung als solche. Wird nämlich Friedensbürgschaft nur von jenen gefordert, die sie leisten können, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Ungunsten der Vermöglichen; wird an Stelle der Friedensbürgschaft für diejenigen, welche sie nicht leisten können, etwas anderes und härteres gesetzt, wie Freiheitsentziehung oder irgend welche persönliche Ueberwachung, so enthält sie eine Rechtsungleichheit zu Ungunsten der Unvermöglichen. Es erscheint fraglich, ob ein derartiger gesetzgeberischer Versuch nennenswerte Erfolge erzielen würde. Jedenfalls würde sich, wenn man sich dazu entschließt, eine engere Anlehnung an das englische Recht empfehlen. Am meisten wird sich die Einrichtung der recognizance to keep the peace auf Antrag des Bedrohten zu praktischer Ausgestaltung eignen[278]).

Das österreichische Recht hat die Einrichtung der Polizeiaufsicht, jedoch in erheblich schärferer Weise als das deutsche Recht, angenommen[279]). Die Zulässigkeit der Stellung unter Polizeiaufsicht ist vom Strafgerichte gegen Personen auszusprechen, welche wegen Fälschung öffentlicher Wertpapiere, Münzfälschung oder strafbarer Handlungen gegen fremdes Eigentum zu mehr als 6 Monaten oder wiederholt zu kürzerer Freiheitsstrafe oder als Landstreicher verurteilt worden sind und für die Sicherheit des Eigentums gefährlich erscheinen. Sie tritt ferner kraft Gesetzes gegen diejenigen ein, bei welchen durch strafrichterlichen Ausspruch die Verbringung in eine Zwangsarbeitsanstalt als zulässig erkannt ist. Sie ist endlich auch bei gewissen Verurteilungen nach dem Sprengstoffgesetze vom 17. Mai 1885 zulässig. Die Polizeiaufsicht kann nicht über 3 Jahre dauern. Sie wird von den politischen Behörden erster Instanz verhängt.

Ihre Wirkungen für den Betroffenen sind folgende: 1. Zulässigkeit von Aufenthaltsuntersagungen, den Aufenthalt in der Zuständigkeits- (Heimat-) Gemeinde ausgenommen, und von Aufenthaltsanweisungen. Dem Beaufsichtigten kann zur Pflicht gemacht werden, den angewiesenen oder selbstgewählten Aufenthaltsort nicht ohne Erlaubnis zu verlassen. 2. Er ist verpflichtet, jeden Wechsel seiner Wohnung noch am selben Tage der Sicherheitsbehörde anzuzeigen, auf jedesmalige Aufforderung vor derselben zu erscheinen und über Beschäftigung, Unterhalt oder Erwerb, sowie über seinen Verkehr mit anderen Personen Auskunft zu geben. 3. Die Sicherheitspolizeibehörde kann ihm die Verpflichtung auferlegen, sich in bestimmter Frist bei ihr persönlich zu melden, kann ihm untersagen, an bestimmten Versammlungen teilzunehmen, gewisse Räumlichkeiten zu besuchen und zur Nachtzeit oder zur Zeit eines außerordentlichen Zusammenströmens von Menschen ohne zwingenden Grund seine Wohnung zu verlassen. 4. Es darf bei ihm zum Zwecke der polizeilichen Aufsicht jederzeit eine Haus- oder persönliche Durchsuchung vorgenommen werden. Das Gesetz fügt übrigens ausdrücklich bei, daß die bezeichneten Maßregeln nur insoweit sie durch die Umstände geboten sind und stets mit thunlichster Schonung des Rufs und des Erwerbs der zu überwachenden Person in Anwendung zu bringen seien. Wenn ihre Notwendigkeit entfällt, sind sie sofort aufzuheben.

Auch das italienische Strafrecht[280]) kennt die Polizeiaufsicht (vigilanza speciale

276) Aufforderung zum Widerstande gegen die Staatsgewalt und zu strafbaren Handlungen, Störungen des öffentlichen Friedens, Bedrohung Einzelner und Landzwang, Körperverletzung, Aufforderung zum Zweikampf, Sachbeschädigung, Verleitung und Anerbietung zu Verbrechen, Versuch von Verbrechen.

277) Die Sicherheitsleistung sollte durch Hinterlegung von Bargeld oder Wertpapieren, Pfandbestellung oder Bürgschaft geeigneter Personen geschehen. Gegenstand der Sicherheitsleistung ist, „daß er während der festgesetzten Zeit die in dem Erkenntnisse angegebene strafbare Handlung nicht begehen werde." „Solange die Sicherheit nicht geleistet ist, ist der Verurteilte in Haft zu nehmen." Entw. § 39b.

278) De lege ferenda vgl. R. v. Mohl, System der Präventivjustiz § 52, F. Schierlinger, Die Friedensbürgschaft, 1877.

279) Gesetz vom 10. Mai 1873, womit polizeistrafrechtliche Bestimmungen gegen Arbeitsscheue und Landstreicher erlassen werden. A. Zucker, die Polizeiaufsicht nach österr. Recht. Prag 1894. K. Fuhr, a. a. O. S. 248 ff., Finger, im Oesterr. Staatswörterbuch II. S. 811 ff.

280) Codice penale 22 nov. 1888 art. 29, 42. K. Fuhr, a. a. O. S. 85—101.

dell' autorità di pubblica sicurezza). Dieselbe kann bei gewissen Verurteilungen in der Dauer von 1 bis zu 3 Jahren eintreten. Sie kann bei Wohlverhalten vom Gerichte zurückgenommen, abgekürzt oder eingeschränkt werden. Wer unter Polizeiaufsicht steht, hat bei der zuständigen Polizeibehörde zu erklären, wo er seinen Aufenthalt nimmt. Die Polizeibehörde kann ihm für die Dauer der Polizeiaufsicht den Aufenthalt an bestimmten Orten verbieten. Wer unter Polizeiaufsicht steht, hat ferner den Vorschriften zu genügen, welche ihm von der Polizeibehörde nach Maßgabe des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit auferlegt werden. Der Richter kann übrigens im Urteile Beschränkungen hinsichtlich der zulässigen Vorschriften aussprechen.

Wer unter Polizeiaufsicht steht, erhält eine Aufenthaltskarte (carta di permanenza). Er darf ohne polizeiliche Genehmigung in keine andere Gemeinde übersiedeln. Es können ihm folgende Verpflichtungen auferlegt werden: ständige Arbeit zu suchen und dies nachzuweisen, seine Wohnung nur nach vorgängiger Anzeige zu wechseln, bestimmte Abendstunden der Heimkehr und Morgenstunden des Ausgangs einzuhalten, keine Waffen zu tragen, gewisse Räumlichkeiten, Zusammenkünfte 2c. zu meiden, mit Verdächtigen nicht umzugehen, sich gut zu verhalten und zu keinem Verdachte Anlaß zu geben, sich der Ortspolizeibehörde zeitweise oder auf besondere Ladung vorzustellen, seine Karte bei sich zu führen und auf Verlangen vorzuzeigen. Im Falle gegründeten Verdachts strafbarer Handlungen kann die Polizeibehörde solche Personen persönlichen Durchsuchungen und Haussuchungen unterwerfen[281]).

Ferner hat das italienische Strafrecht auch die Einrichtung der Friedensbürgschaft für die Fälle aufgenommen, wo an Stelle der Strafe richterliche Ermahnung (ammonimento) treten kann[282]).

§ 23. Dem Gebiete des Strafrechtes, nicht der Sicherheitspolizei gehören die vorläufige Entlassung aus der Strafhaft (Beurlaubungssystem, conditional pardon, libération conditionelle, liberazione condizionale) und die bedingte Verurteilung (condamnation conditionelle) an[283]). Doch berühren diese Maßnahmen das sicherheitspolizeiliche Gebiet insofern, als eine Ueberwachung der betreffenden Personen eintritt oder denselben gewisse Beschränkungen auferlegt sind.

Das Beurlaubungssystem besteht darin, daß Personen, welche zu längerer Freiheitsstrafe verurteilt sind, vorläufig entlassen werden können, wenn ein gewisser Teil der Strafhaft verbüßt ist und sie sich gut geführt haben. Die Entlassung ist bei schlechter Führung widerruflich; ist die Strafzeit ohne Widerruf abgelaufen, so gilt die Strafe als verbüßt[284]).

Das Beurlaubungssystem hat 1853 in England Eingang gefunden, in Deutschland, wo es zuvor nur vereinzelt vorkam, durch das Reichs-Strafgesetzbuch, 1873 in Dänemark, 1881 in den Niederlanden, 1885 in Frankreich[285]), 1888 in Belgien, 1889 in Italien. Es besteht ferner in mehreren schweizerischen Kantonen und soll auch in Oesterreich eingeführt werden.

---

281) Legge sulla pubbl. sicur. art. 117—122.

282) Codice pen. art. 27: Alla detenzione ed all' arresto non eccedenti un mese, al confino e all' esilio locale non eccedenti tre mesi ed alla pena pecuniaria non superiore a lire 300 può essere surrogata, ove il colpevole non abbia riportato alcuna condanna nei 5 anni anteriori al commesso reato, una riprensione giudiziale . . . . Art. 28: Nel caso preveduto nell' articolo precedente, il condannato deve obbligarsi personalmente e, ove il giudice lo reputi opportuno, anche in concorso di uno o più fideiussori idonei e solidali, di pagare una determinata somma a titolo di ammenda, qualora, entro un termine da prefiggersi nella sentenza, ricadesse nel medesimo o in altro reato; salva per questo l'applicazione della pena stabilita nella legge. . .

283) Eine sehr interessante Zusammenstellung ausländischer Gesetze über die bedingte Verurteilung nebst amtlichen, insbesondere statistischen Mitteilungen über die Anwendung dieser Gesetze giebt die Drucksache Nr. 90 des deutschen Reichstags 9. Leg.Per. IV. Session 1895/96.

284) Vgl. R.St.G.B. §§ 23—26 und R.St.P.O. §§ 131, 498; Codice penale art. 15, 16, 44.

285) George, L., Du sursis conditionnel à l'exécution de la peine (loi du 26 mars 1891), de la libération conditionnelle (loi du 14 août 1885), Paris 1895.

Unter den neueren Gesetzen ist das belgische Gesetz vom 31. Mai 1888 [286]) bemerkenswert, das neben der bedingten Freilassung die bedingte Verurteilung eingeführt hat [287]). Kurz vorher ist letztere durch Gesetz vom 8. August 1887 (the probation of first offenders Act) auch in England zugelassen worden [288]). In Frankreich besteht sie seit 1891 [289]), in Luxemburg seit 1892 [290]), in Portugal seit 1893 [291]), in Norwegen seit 1894 [292]).

In Deutschland hat die strafrechtliche Litteratur sich des neuen Gedankens mit Eifer bemächtigt [293]). Die Praxis steht jedoch demselben mit ziemlicher Kühle gegenüber. So haben die im Jahre 1890 über die Sache vernommenen preußischen Oberlandesgerichtspräsidenten und Oberstaatsanwälte sich im Wesentlichen fast einstimmig gegen die bedingte Verurteilung erklärt [294]).

§ 24. Eine Maßregel, die vorzugsweise dem Gebiete der Bettelpolizei angehört, ist die Verschaffung in das Arbeitshaus. Die polizeiliche Bekämpfung des Müßiggangs mittels Arbeitszwangs fand auch in dem deutschen Bettelpolizeirechte, wie es sich besonders nach dem dreißigjährigen Kriege entwickelte, Aufnahme. Die Einrichtung von Arbeitshäusern aber wurde zuerst hauptsächlich in England ausgebildet [295]) und fand auch in Frankreich Eingang, wo schon im 17. Jahrhundert ver-

286) Dazu Novelle vom 27. Juni 1895. Die Materialien zu dem Gesetze sind abgedruckt in Recueil des lois et arrêtés royaux de la Belgique 1888 S. 223 ff, 1895 S. 203 ff. S. ferner ebenda 1888 S. 304 ff. die kgl. Vollzugsverordnung vom 1. August 1888; ferner 1889 S. 53. Abdruck des Gesetzes auch in der Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissensch. IX. S. 340.

287) Art. 9 des Ges. sagt: Les cours et tribunaux, en condamnant à une ou plusieurs peines, peuvent, lorsque l'emprisonnement à subir . . . ne depasse pas 6 mois et que le condamné n'a encouru aucune condamnation antérieure pour crime ou délit, ordonner par décision motivée qu'il sera sursis à l'exécution du jugement ou de l'arrêt, pendant un délai dont ils fixent la durée, à compter de la date du jugement ou de l'arrêt, mais qui ne peut excéder cinq années.

La condamnation sera comme non avenue si, pendant ce délai, le condamné n'encourt pas de condamnation nouvelle pour crime ou délit.

Dans le cas contraire, les peines pour lesquelles le sursis a été accordé et celles qui font l'objet de la condamnation nouvelle sont cumulées.

288) »In any case in which a person is convicted of larceny, of false pretences or any other offence punishable with not more than two years' imprisonment, before any court, and no previous conviction is proved against him, if it appears to the court before whom he is so convicted, that, regard being had to the youth, character, and antecedents of the offender, to the trivial nature of the offence, and to any extenuating circumstances, under which the offence was committed, it is expedient that the offender be released on probation of good conduct, the court may, instead of sentencing him at once to any punishment, direct that he be released on his entering into a recognzance, with or without sureties, and during such period as the court may direct, to appear and receive judgment when called upon, and in the meantime to keep the peace and be of good behaviour.

The court may, if it thinks it fit, direct that the offender shall pay the costs of the prosecution, or some portion of the same, within such period and by such instalments as may be directed by the court.«

289) Loi sur l'atténuation et l'aggravation des peines vom 27. März 1881. (Bérenger). Ges. gleichen Betreffs vom 26. März 1891 (auf die Verurteilung zu emprisonnement und amende bezüglich).

290) Gesetz über die bedingte Verurteilung vom 10. Mai 1892.

291) Gesetz vom 6. Juli 1893.

292) Gesetz vom 2. Mai 1894 über bedingte Urteile in Strafsachen.

293) Die Litteratur ist fortlaufend zusammengestellt bei K. Birkmeyer, Grundriß zur Vorlesung über das deutsche Strafrecht, 1. Aufl. 1890, S. 36 ff., 2. Aufl. 1892, S. 37, 3. Aufl. 1895, S. 38. Vgl. auch denselben in der Zeitschr. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft XVI. S. 317 Anm. 122. Hervorzuheben sind folgende Schriften: H. Appelius, Die bedingte Verurteilung. 1890. A. Wach, Die Reform der Freiheitsstrafe. 1890. E. Worms, Les condamnations conditionnelles suivant la loi française et les lois étrangères. 1891. H. Seuffert, Gutachten über die Frage: Ist die bedingte Verurteilung im Strafrecht einzuführen?, in den Verh. d. deutschen Juristentags 1890 I. S. 227 ff.

294) S. deren Gutachten im Preuß. Justizministerialblatt 1890 Nr. 25; abgedruckt mit einer Entgegnung von Prof. von Liszt in der Zeitschrift f. d. ges. Strafrechtswiss. X. (1890) S. 666 ff. Ueber die Verordn. des k. sächs. Justizministeriums vom 25. März 1895 vgl. Birkmeyer in der Mecklenb. Ztschr. f. Rechtspfl. und Rechtwiss. XIV. S. 158 ff.

Preußen, Bayern und andere Staaten sind dem sächsischen Vorgange gefolgt.

295) R. Gneist, Selfgovernment, §§ 125, 126, Englisches Verwaltungsrecht II. S. 842, in F. v. Holtzendorff's Rechtslexikon I. S. 142.

artige Anstalten gegründet wurden[296]). Im Jahre 1767 wurden maisons de correction (dépôts de mendicité) errichtet, die zwischen der Strenge des Gefängnisses und der Milde der Arbeitshäuser (hôpitaux) die Mitte hielten. Ein Dekret vom 30. Mai 1790 verfügte die Eröffnung von Arbeitsanstalten für arbeitsfähige Bettler. Ein Dekret vom 24. Vendémiaire II, welches an die Stelle der bisherigen Einrichtungen maisons de répression setzte, in welche nicht bloß Landstreicher, sondern auch andere Verurteilte untergebracht werden sollten, kam nicht zur vollen Ausführung. Napoleon ordnete 1808 wiederum die Errichtung von dépôts de mendicité an[297]). Der Vollzug war ein mangelhafter und unter der Restauration verschwanden die meisten der errichteten Anstalten. Erst seit 1830 schritten die Gemeinden zu deren Wiedereinführung (dépôts de mendicité, maisons de refuge)[298]).

Die Verwahrung in einer Polizeianstalt[299]) fand auch in die deutsche Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts Eingang und ist nunmehr als Ueberweisung an die Landespolizeibehörde insoweit durch das Reichs-Strafgesetzbuch geregelt, als es sich um die Voraussetzungen der Zulässigkeit dieser Maßnahme handelt. Ueber die Art des Vollzugs bestimmen dagegen die Bundesstaaten[300]).

Die Ueberweisung an die Landespolizeibehörde kann vom Richter neben der Haftstrafe in den Fällen des § 361 Ziff. 6—8 des St.G.B.'s ausgesprochen werden. Die Behörde erhält dadurch die Befugnis, die verurteilte Person entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Gegen Ausländer kann statt dessen Reichsverweisung eintreten (§ 362). Den bezeichneten Maßregeln können folgende Personen unterliegen: Landstreicher[301]), Bettler, sowie solche, die Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Hausgenossen, die ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind, vom Betteln nicht abhalten; doch wird hiebei noch weiter erfordert, daß der Betreffende in den letzten 3 Jahren mehrmals Bettels halber verurteilt wurde und daß er unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat; Personen, die sich dem Spiele, Trunke oder Müssiggange dergestalt hingeben, daß für sie oder die Ihrigen durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß; unter bestimmten Voraussetzungen öffentliche Dirnen; öffentlich unterstützte Arme, die aus Arbeitsscheu sich der behördlich ihnen angewiesenen Arbeit weigern; mittellose Personen, welche den behördlichen Auftrag, sich ein Unterkommen zu verschaffen, innerhalb der bestimmten Frist nicht befolgen und nicht nachweisen können, daß ihre diesfallsigen Bemühungen ohne ihre Schuld erfolglos waren.

Auch nach österreichischem Rechte[302]) kann auf die Zulässigkeit der polizeilichen Verschaffung in eine Zwangsarbeitsanstalt richterlich erkannt und durch eine Kommission bei der politischen Landesbehörde hienach verfügt werden. Statthaft ist die Maßnahme auf die Dauer von 3 Jahren gegen Personen, welche wegen Uebertretung der Landstreicherei, des Bettels, des Diebstahls, des Betrugs oder der gewerbsmäßigen Unzucht oder wegen Zuwiderhandlungen gegen die polizeiaufsichtlichen Beschränkungen und Verpflichtungen verurteilt werden. Bei Besserung kann Entlassung vor Ablauf der festgesetzten Zeit eintreten, welche Entlassung aber widerruflich ist.

---

296) Hôpitaux enfermés in Paris 1612; hôpitaux enfermés in den Provinzen 1662.

297) Dekret vom 5. Juli 1808. „La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire. Les mendians de chaque territoire seront arrêtés et conduits dans les dépôts de mendicité dudit département, aussitôt que ledit dépôt sera établi. Vgl. dazu Code pénal Art. 274.

298) Vgl. hieher Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., II. p. 59. — Belgisches Gesetz über die Bettler und Landstreicher vom 6. März 1860.

299) „Arbeitshaus" war nach vielen deutschen Strafgesetzbüchern (nicht in Preußen und Bayern) eine Strafart zwischen Zuchthaus und Gefängnis.

300) Vgl. für Preußen L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV. S. 134, für Bayern Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., S. 19 ff.

301) Vgl. die Begriffsbestimmung in Art. 88 des bayer. Polizeistrafgesetzbuchs von 1861: „Wer ohne bestimmten Wohnsitz oder mit Verlassung seines Wohnorts geschäfts- und arbeitslos umherzieht, ohne sich darüber ausweisen zu können, daß er die Mittel zu seinem redlichen Unterhalte besitze oder eine Gelegenheit hiezu aufsuche." Fast wörtlich gleichlautend ist § 1 des österr. Gesetzes wider Arbeitsscheue und Landstreicher v. 10. Mai 1873 und der nunmehr geltende § 1 des Ges. v. 24. Mai 1885. Der Code pénal art. 270 sagt: »Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux, qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession.«

302) Ges. vom 10. Mai 1873 und zwei Ges. vom 24. Mai 1885. Vgl. Finger im Oesterreich. Staatswörterbuch II. S. 606 ff.

Nach italienischem Rechte kann Verbringung in ein Arbeitshaus an die Stelle der Haftstrafe treten [303]), so bei Bettlern und Trunkenbolden [304]).

§ 25. Eine eigentümliche Einrichtung des Sicherheitspolizeirechtes hat sich in Italien entwickelt, wo die bestehenden Sicherheitsverhältnisse das Bedürfnis nach besonderen polizeilichen Abwehrmitteln erzeugten: es ist die ammonizione (Verwarnung) und das damit und mit der Polizeiaufsicht in Verbindung stehende domicilio coatto. Das Ungewöhnliche der Einrichtung liegt vornehmlich darin, daß jene Maßregeln, abgesehen von ihrer Anwendung gegen Müßiggänger und Landstreicher, auch gegen Personen verhängt werden können, welche bloß im Verdachte gewisser Verbrechen stehen (diffamati).

Diese gesetzlichen Bestimmungen, die sich allerdings mit dem Ideale des Rechtsstaates sehr wenig im Einklange befinden, sondern ihre Rechtfertigung nur in dem Satze suchen können, daß man außergewöhnlichen Uebelständen mit außergewöhnlichen Mitteln begegnen müsse, sind in Italien Gegenstand lebhafter Anfechtung. Insbesondere wurde bestritten, daß sie geeignet seien, ihren Zweck zu erfüllen [305]). Gleichwohl sind jene Vorschriften aus den früheren Gesetzen über die öffentliche Sicherheit vom 20. März 1865 und 6. Juli 1871 in das neue vom 23. Dezember 1888, bezw. 30. Juni 1889 [306]), wenn auch mit verschiedenen Aenderungen, übergegangen, also bis auf weiteres wenigstens als unentbehrlich erachtet worden.

Die Verwarnung kann auf Antrag des Vorstandes der Sicherheitsbehörde der Provinz oder des Kreises (circondario) vom Präsidenten des Tribunals nach kontradiktorischer Verhandlung ausgesprochen werden. Beschwerden sind nur wegen formeller Mängel statthaft und werden von einem abgeordneten Richter des Appellhofs beschieden.

Die Voraussetzungen, unter welchen Verdächtige verwarnt werden können, sind in dem neuen Gesetze schärfer umschrieben wie früher [307]).

Der verwarnte Müßiggänger und Landstreicher erhält einen Arbeitsauftrag, ferner die Weisung, ständigen Aufenthalt zu nehmen, denselben der Ortspolizeibehörde anzuzeigen und nicht ohne vorgängige Anzeige zu verlassen [308]).

Der Verdächtige unterliegt der letzteren und einigen weiteren Beschränkungen ähnlich wie bei der Polizeiaufsicht und wird vom Tribunalspräsidenten aufgefordert, „di vivere onestamente, di rispettare le persone e le proprietà, di non dar ragione a sospetti“.

---

303) Codice pen. art. 24: La legge determina i casi nei quali la pena dell' arresto può essere scontata in una casa di lavoro, od anche mediante la esecuzione di opere di pubblica utilità. Se il condannato non si presenta per scontare la pena, ovvero ricusa di prestare l'opera propria, l'arresto è scontato nei modi ordinari.

304) Cod. pen. art. 432, 469.

305) Vgl. insbesondere Luigi Lucchini, Sull' ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione Italiana, studi statistici e critici in den Annali di Statistica serie 2a, vol. 25, 1881, p. 1—157. S. auch die Darstellung bei K. Fuhr, Strafrechtspflege und Socialpolitik. 1892, S. 76—84.

306) Commentare zu diesem Gesetze von Giorgio Curcio und von Enrico Ferretti, 1890.

307) Art. 95. Si avrà per diffamato colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorchè sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunziata sentenza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove.

Art. 96. Si avrà anche come diffamato chi è designato dalla voce pubblica come abitualmente colpevole di delitti d'incendio, di associazione per delinquere, di furto, rapina, estorsione e ricatto, truffa, appropriazione indebita e ricettazione o di favoreggiamento di tali delitti, e per questi titoli abbia subito condanne o sia incorso nei procedimenti indicati nell' articolo precedente.

308) Ueber die Bettler bestimmen Art. 80—84 der legge sulla pubblica sicurezza. Der Bettel ist an Orten, wo ein Armenhaus besteht, verboten. Für die Unterbringung Arbeitsunfähiger ist Sorge zu tragen. Die früheren permessi di mendicare sind beseitigt, der Bettel aber nicht völlig verboten. Vgl. Codice pen. art. 430—433, welcher nur das »mendicare senza legale autorizzazione« als strafbar erklärt.

Die Wirkung der Verwarnung erlischt nach zwei Jahren, wenn sich der Betroffene inzwischen straflos verhalten hat [309]).

Personen, welche verwarnt sind oder unter Polizeiaufsicht stehen, können dem domicilio coatto unterworfen werden, wenn sie der öffentlichen Sicherheit gefährlich sind und gewisse wiederholte Bestrafungen erlitten haben [310]). Die Maßregel dauert 1—5 Jahre. Der Aufenthalt wird vom Ministerium des Innern in einer Kolonie oder einer Gemeinde des Königreichs angewiesen. Bedingte Entlassung bei Wohlverhalten und unter der Voraussetzung weiteren Wohlverhaltens ist statthaft.

Die Verhängung der Maßregel kommt einer Provinzialkommission zu, bestehend aus dem Präfekten als Vorsitzenden, dem Präsidenten oder einem Richter des Tribunals, dem Staatsanwalte, dem Vorstande der Provinzialsicherheitsbehörde und dem Provinzialbefehlshaber der Carabinieri.

Beschwerde kann zu einer Berufungskommission beim Ministerium des Innern ergriffen werden, bestehend aus dem Unterstaatssekretär als Vorstande, zwei Mitgliedern des Parlaments, einem Staatsrate, einem Appellrate, einem Substituten des Generalprokurators, den Generaldirektoren der öffentlichen Sicherheit und der Gefängnisse und dem Direktor der Abteilung für gerichtliche und Verwaltungspolizei [311]).

§ 26. Das russische Recht zeigt die einfachen Züge des Despotismus. Ausweisung aus einem Orte, Verweisung an einen Ort, Stellung unter Polizeiaufsicht sind Verwaltungsmaßregeln, die nach Ermessen verhängt werden können. Der Minister des Innern hat das Recht, einzelnen Personen den Aufenthalt in bestimmten Teilen des Reiches zu verbieten. Ferner können Personen, welche für die Staatsordnung und die öffentliche Ruhe gefährlich sind, im Verwaltungswege verstrickt werden und unterliegen alsdann strenger Polizeiaufsicht nach dem Gesetze vom 12. März 1882 [312]). Eine besondere russische Eigentümlichkeit ist die Verbannung im Verwaltungswege auf Gemeindebeschluß in den Kleinbürger- und Bauerngemeinden. Der Beschluß kann unter staatsaufsichtlicher Bestätigung gegen lasterhafte Gemeindeglieder, welche dreimal zur Arbeit angehalten worden sind, dann gegen solche, welche gewisse Bestrafungen erlitten haben, gefaßt werden. Solche Personen werden dann in andern Gouvernements oder in Sibirien angesiedelt. Regelmäßig folgt die Familie (Frauen und Kinder unter 14 Jahren) ihrem Haupte; Männer brauchen den Frauen nicht zu folgen [313]).

§ 27. Als sonstige Aufenthaltsbeschränkungen kommen noch die Ausweisungen und Aufenthaltsanweisungen in Betracht.

Da für das Deutsche Reich die Freizügigkeit der Reichsangehörigen [314]) reichsgesetzlich geregelt ist, so beruhen die Vorschriften über Ausweisung und Aufenthaltsanweisung, auch soweit sie nicht im Reichsstrafgesetzbuche enthalten sind, teils auf reichsgesetzlicher Zulassung, teils auf unmittelbarer reichsgesetzlicher Bestimmung. Die Aufenthaltsverbote kommen in den drei Formen der Reichsverweisung, Landesverweisung und Ortsverweisung vor.

---

309) Legge sulla pubblica sicurezza art. 94—116; art. 113—116 treffen besondere Bestimmungen für Personen unter 18 Jahren.

310) 1) »Due condanne per contravvenzione alla ammonizione o alla vigilanza speciale; 2) due condanne per delitto contro le persone e le proprietà; 3) due condanne per violenza o resistenza all' autorità«; außerdem eine Verurteilung nach Ziff. 1 und eine nach Ziff. 2 oder 3. Art. 123.

311) Legge sulla pubblica sicurezza art. 123—132.

312) Da die Handhabung dieses Rechts durch die Generalgouverneure, Gouverneure und Stadthauptleute zu großen Mißbräuchen führte, hat eine kaiserliche Entschließung vom 19. Dezember 1895 „bis zur Durchsicht der bestehenden Gesetze über die Verschickung im Verwaltungswege“ angeordnet, daß die bezüglichen Erlasse der genannten Beamten vor ihrer Ausführung einer oberaufsichtlichen Prüfung und Bestätigung unterliegen.

313) J. Engelmann, Staatsrecht des russ. Reichs bei H. Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts IV. II, 1 S. 23, 67, 76, 121, 171 ff.

314) Ausländer haben überhaupt kein Aufenthaltsrecht. Gegen diese kann also Landesverweisung nach Ermessen der Staatsgewalt jederzeit eintreten. Vgl. J. Langhard, Das Recht der polit. Fremdenausweisung mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz, 1891.

Nach dem Freizügigkeitsgesetze vom 1. November 1867 (§ 3)[315]) behält es bei den landesgesetzlichen Vorschriften sein Bewenden, denen zufolge bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörde unterworfen werden können.

Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen[316]), oder welche innerhalb des Bundesgebietes während der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettels oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaate als ihrem Heimatsstaate untersagt werden[317]).

Ausweisung oder Aufenthaltsanweisung kann ferner gegen Angehörige des Jesuitenordens und verwandter Orden und Kongregationen nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 4. Juli 1872 eintreten[318]). Ausweisung aus bestimmten Bezirken konnte endlich früher gegen socialistische Agitatoren nach dem Socialistengesetze unter gewissen Voraussetzungen verhängt werden. Gegen Ausländer war in solchen Fällen Reichsverweisung statthaft[319]).

Die polizeilichen Mittel zur Durchführung der Verweisungen sind die Zwangsabschaffung (Schub) und die Anweisung einer Zwangs-Reiserichtung und Reisezeit.

In Oesterreich ist das polizeiliche Abschaffungsrecht und das Schubwesen durch ein besonderes Gesetz geregelt[320]).

Die polizeiliche Entfernung aus einem bestimmten Orte oder Gebiete in die Zuständigkeitsgemeinde, bezw. über die Grenze tritt in der Form der einfachen Abschiebung oder der Abschaffung ein. Bei letzterer verbindet sich mit der Entfernung das Verbot, jemals oder binnen bestimmter Zeit an den oder die bezeichneten Orte zurückzukehren. Sie hat einzutreten, wenn die Gefährdung der öffentlichen Interessen, zu deren Schutz die Abschiebung bestimmt ist, vorzugsweise nur für den Ort besteht, aus welchem die Person entfernt werden soll; sie kann ferner bei wiederholter Abschiebung eintreten. Aus seiner Zuständigkeitsgemeinde kann niemand entfernt werden.

Anwendbar sind die Maßregeln gegen Landstreicher und Arbeitsscheue, welche die öffentliche Mildthätigkeit in Anspruch nehmen, ausweis- und bestimmungslose Personen, welche kein Einkommen und keinen erlaubten Erwerb nachweisen können, öffentliche Dirnen, aus der Haft tretende Sträflinge und Zwänglinge, insofern sie die Sicherheit der Person oder des Eigentums gefährden[321]).

Der Vollzug erfolgt entweder durch Vorzeichnung des vom Abgeschobenen in bestimmten Fristen und Stationen zurückzulegenden Wegs mittels Zwangspasses (gebundene Marschroute) oder, wenn dies unthunlich erscheint, durch zwangsweise Beförderung unter Begleitung von Wachorganen mittels Schubes[322]).

Für Italien sind die Bestimmungen über die polizeiliche Landesverweisung von Ausländern, dann über Heimschaffung sicherheitsgefährlicher Personen (viandanti, liberati dal carcere) mittels Zwangspasses oder Schub (foglio di via obbligatorio, traduzione) im

315) Vgl. zum folgenden Seydel in Annalen 1890 S. 90 ff. u. 173 f., Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 20 ff. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl., I. S. 141 Anm. 1.

316) Als Grund der Aufenthaltsversagung kommt landesrechtlich die strafgerichtliche Verurteilung wegen solcher Handlungen vor, die den Verurteilten als sicherheitsgefährlich erscheinen lassen. Vgl. Preußen, Ges. vom 31. Dezbr. 1842 § 2 (dazu Gneist im Archiv f. öff. Recht I. S. 245 ff.), Bayern, Heimatsgesetz v. 16. April 1868 u. 23. Febr. 1872, Titel III, P.St.Gb. Art. 28, Kgr. Sachsen Ges. v. 15. April 1886, Württemberg, Bürgerrechtsges. v. 4. Dezember 1833 Art. 11 Ziff. 4 u. Art. 19 (dazu O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Kgr.'s Württemberg I. S. 201).

317) Die Bestimmungen der §§ 4 u. 5 des Freizügigkeitsgesetzes über das Recht der Gemeinden zur Abweisung Neuanziehender und zur Aufenthaltsversagung gehören nicht dem Sicherheitspolizeirechte an.

318) Näheres bei Seydel in Annalen 1876 S. 163 ff.

319) § 22: „Gegen Personen, welche sich die Agitation für die im § 1 Abs. II bezeichneten (socialistischen 2c.) Bestrebungen zum Geschäfte machen, kann im Falle einer Verurteilung wegen Zuwiderhandlungen gegen die §§ 17—20 (Teilnahme an verbotenen Vereinen oder Förderung derselben, Verbreitung 2c. verbotener oder beschlagnahmter Druckschriften, verbotene Sammlungen) neben der Freiheitsstrafe auf die Zulässigkeit der Einschränkung ihres Aufenthalts erkannt werden. Auf Grund dieses Erkenntnisses kann dem Verurteilten der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Ortschaften durch die Landespolizeibehörde versagt werden, jedoch in seinem Wohnsitze nur dann, wenn er denselben nicht bereits seit 6 Monaten inne hat . . ."

320) Ges. vom 27. Juli 1871 in Betreff der Regelung der polizeilichen Abschaffung und des Schubwesens.

321) Personen, die im Geltungsgebiete des Gesetzes nicht beheimatet sind, können aus diesem Gebiete oder Teilen desselben überhaupt aus Rücksichten der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden.

322) Die Anwendung der Maßregeln erfolgt regelmäßig durch Erkenntnis der politischen Bezirksbehörde. Zweite und letzte Instanz ist der Landeschef.

Gesetze über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889[323]) enthalten. Das Strafgesetzbuch kennt ferner die Aufenthaltsanweisung (confino) und die Aufenthaltsuntersagung (esilio locale) als Strafen[324]).

§ 28. Es entspricht dem Wesen des Rechtsstaates, daß er willkürliche Verhaftungen ausschließt[325]). Die Verhaftung erscheint also regelmäßig als eine Maßregel des strafgerichtlichen Verfahrens[326]).

Den Ausgangspunkt der neueren Rechtsentwickelung bildet das englische Recht (Magna Charta, Habeas-Corpus-Act)[327]). Dasselbe läßt die Verhaftung nur auf Grund besonderer gesetzlicher Bestimmungen zu und giebt jedem Verhafteten das Recht, die Entscheidung des Richters über seine Verhaftung zu verlangen[328]).

In Frankreich gewährleisteten die Verfassungen von 1791, 1793 und vom Jahre III die persönliche Freiheit — auf dem Papier; ebenso die Verfassung von VIII (Art. 82), jedoch mit einem bemerkenswerten Vorbehalte (Art. 46) für die Fälle des Verdachtes der conspiration contre l'État. Während indessen hier noch vorgeschrieben war, daß der Verhaftete innerhalb 10 Tagen freigelassen oder der regelmäßigen Rechtspflege überwiesen werden müsse, verfügte das Senatuskonsult vom 16. Thermidor X (Art. 55), daß der Senat entscheide, wann solche Personen vor Gericht zu stellen seien, wenn dies nicht innerhalb der 10 Tage geschehen wäre. Das Senatuskonsult vom 28. Floréal XII (kaiserliche Verfassung) übertrug (Art. 60 ff.) die Befugnis einer Senatskommission, die — wie lucus a non lucendo — commission sénatoriale de la liberté individuelle hieß. Den Gipfel der Polizeiwillkür bezeichnet das Dekret concernant les prisons d'État vom 3. März 1810, das, wenn auch in anderer Form, das System der lettres de cachet wieder herstellte. Hienach konnten auf Grund kaiserlicher Entscheidung im conseil privé Personen im Staatsgefängnisse verwahrt gehalten werden, bei welchen es nicht „convenable“ erschien „ni de les faire traduire devant les tribunaux ni de les faire mettre en liberté“. Die Entscheidung sollte stets nur für ein Jahr erfolgen, aber alljährlich erneuert werden können. Die Verfassungen von 1814 (Art. 4), 1830 (Art. 4), 1848 (Art. 2) kehrten zu dem Grundsatze zurück, daß niemand verfolgt oder verhaftet werden könne, außer in den gesetzlichen Fällen und in den gesetzlichen Formen. Die Verfassungen des Kaiserreichs von 1852 und

---

323) Art. 85—93.

324) Codice pen. art. 19: La pena del confino consiste nell' obbligo imposto al condannato di dimorare, per un tempo non minore di un mese e non maggiore di tre anni, in quel comune che sarà designato nella sentenza a distanza non minore di 60 chilometri, tanto dal comune in cui è stato commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi e lo stesso condannato hanno la propria residenza.
art. 20: La pena dell' esilio locale consiste nell' obbligo imposto al condannato di stare, per un tempo non minore di un mese e non maggiore di tre anni, lontano, almeno 20 chilometri, tanto dal comune in cui è stato commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi e lo stesso condannato hanno la propria residenza. Il giudice può anche vietargli nella sentenza di recarsi in paese estero, o di dimorare in determinati comuni.

325) Vgl. die berüchtigten lettres de cachet in Frankreich. Sie wurden beseitigt durch Art. 10 des Dekrets vom 16./26. März 1790: »Les ordres arbitraires, emportant exile, et tous autres de la même nature, ainsi que toutes lettres de cachet, sont abolis et il n'en sera plus donné à l'avenir. Ceux qui en ont été frappés sont libres de se transporter partout où ils le jugeront à propos.«

326) S. dar. auch H. Seuffert in W. d. V. II. S. 671 ff.

327) Blackstone: »Magna Charta only, in general terms, declared, that no man shall be imprisoned contrary to law; the Habeas Corpus Act points him out effectual means, as well to release himself, though committed even by the king in council, as to punish all those who shall thus unconstitutionally misuse him.«

328) Vgl. Blackstone, Commentaries etc. B. I. chap. 1. »The happiness of our constitution is, that it is not left to the executive power to determine when the danger of the state is so great as to render this measure (to imprison arbitrarily) expedient; for it is the parliament only or legislative power, that, whenever it sees proper, can authorize the crown, by suspending the Habeas Corpus Act for a short and limited time, to imprison suspected persons without giving any reason for so doing.«
Ueber das Verhaftungsrecht vgl. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. S. 745.

1870 begnügten sich, allgemein die „großen Grundsätze von 1789“ als Grundlage des öffentlichen Rechtes zu bestätigen, was ihre thatsächliche Mißachtung nicht hinderte. Diese principes de 1789 werden auch unter der Herrschaft der Verfassung vom 25. Februar 1875 als fortgeltend erachtet [329]).

In den Staaten des Deutschen Reiches ist die Verhaftung durchweg nur unter gesetzlich genau bestimmten Voraussetzungen statthaft.

Die Sicherheit gegen willkürliche Verhaftung ist ferner ausgesprochen in den Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika (Zusatzartikel VI [1791] zur Verfassung), Norwegens (1814 § 99), Belgiens (1831 Art. 7), Italiens (1848 Art. 26), Oesterreichs (Gesetz zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 27. Oktober 1862 § 2), Spaniens (1876 Art. 4, 7, 87) [330]).

Die Verhaftung als polizeiliche Maßnahme (polizeilicher Gewahrsam) ist nur in beschränkter Weise zulässig. Sie darf nur eintreten, wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit oder Ruhe in anderer Weise nicht geschützt werden kann [331]). In Rußland kann zeitweilige Verhaftung im Verwaltungswege verfügt werden [332]).

Dem Gebiete der Einzelsicherheitspolizei gehört auch die a potiori sogenannte Waffenpolizei an. Es handelt sich indessen dabei nicht bloß um Beschränkungen in der Führung eigentlicher Waffen (deutsches St.G.B. § 367 Ziff. 9 „strafbar ist, wer einem gesetzlichen Verbot zuwider Stoß-, Hieb- oder Schußwaffen, welche in Stöcken oder Röhren oder in ähnlicher Weise verborgen sind, feilhält oder mit sich führt“) sondern überhaupt um polizeiliche Vorschriften in Bezug auf solche Gegenstände, aus deren Gebrauche eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit Anderer sich ergeben kann [333]). Beispiele aus neuester Zeit bieten das deutsche Reichsgesetz vom 9. Juni 1884 gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen und das österreichische Reichsgesetz gleichen Betreffs vom 27. Mai 1885 [334]).

6. Das Paß- und Meldewesen.

§ 29. Die Pässe als Ausweispapiere für Reisende kommen in Deutschland [335]) nach

329) Vgl. Batbie, Droit public et administratif, 2 éd., 1885, II. S. 8 ff.

330) Bezüglich der Schweiz vergl. A. v. Orelli, Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft bei H. Marquardsen, Handb. d. öff. Rechts IV. I, 2 S. 78 Anm. 2.

331) Das preuß. Ges. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850 (vgl. L. v. Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., II. S. 41 ff.) läßt in solchem Falle sowie zum eigenen Schutze des Betreffenden die polizeiliche Verwahrung zu. Der Festgenommene muß aber spätestens am folgenden Tage freigelassen oder der zuständigen Behörde überwiesen werden. Vgl. auch bayr. P.St.G.B. Art. 55 Abs. II. Gefährden Betrunkene „die Sicherheit dritter Personen oder fremden Eigentums oder verüben sie Störungen der öffentlichen Ruhe, so können sie, soweit es zur Verhütung weiteren Unfuges erforderlich ist, bis auf höchstens 24 Stunden in polizeilichen Gewahrsam gebracht werden.“ Bayr. Ausf.Ges. vom 18. Aug. 1879 zur St.P.O. Art 102. Die Behörden und Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes „sind berechtigt, bei allen strafbaren Handlungen denjenigen, welcher auf frischer That betreten wird, vorläufig festzunehmen, wenn die Festnahme notwendig ist, um die Fortsetzung der strafbaren Handlung zu verhindern.“ Der Festgenommene ist unverzüglich, falls er nicht sofort wieder freigelassen wird, dem zuständigen Amtsrichter vorzuführen. Die polizeiliche Festnahme darf nicht über 24 Stunden dauern. Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 16 ff. Otto Mayer, deutsches Verwaltungsrecht I. S. 364 ff. Aehnlich das österr. Recht. Vgl. Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 90, Ges. zum Schutze der persönl. Freiheit vom 27. Oktobr. 1862 § 4.

332) Vgl. J. Engelmann bei Marquardsen a. a. O. S. 23.

333) Näheres bei E. Löning a. a. O. S. 289 und L. v. Stein, V.L. S. 158.

Oesterreichisches Waffenpatent vom 28. Oktbr. 1852, Ulbrich, Oesterr. Staatsrecht S. 493 ff., ital. legge sulla pubblica sicurezza Art. 12—20 (ziemlich streng), dazu Codice pen. art. 437—447; Batbie, Droit public et administratif, 2. éd., 1885, II. S. 66.

334) Vgl. auch französ. Ges. sur les explosifs vom 19. Juni 1871 nebst Novelle vom 18. Dezember 1893.

335) G. Meyer, Lehrb. des deutschen Verw.-Rechts, 2. Aufl., I. S. 168 ff. E. Löning, Lehrb. des deutschen Verw.Rechts S. 265 ff.

dem dreißigjährigen Kriege vor, zuerst teils zu Zwecken der Gesundheitspolizei, teils als Mittel polizeilicher Aufsicht über die niedere Wanderbevölkerung (Handwerksburschen [sog. Kundschaften], Juden).

Während das englische Recht eine Paßpflicht, wie überhaupt ein System der Fremdenpolizei niemals ausgebildet hat [336]), ist Frankreich dasjenige Land, wo, und zwar in der Zeit der Revolution, die Paßpolizei zuerst in ein gesetzliches System gebracht wurde [337]). Hienach wird von Franzosen und Fremden, wenn sie den Kanton ihres Wohnsitzes verlassen, ein Paß gefordert, den regelmäßig für Reisen im Inlande die Municipalität, für Reisen ins Ausland der Unterpräfekt [338]) (in Paris für beide Fälle der Polizeipräfekt) ausstellt. Der Paß gilt für ein Jahr [339]).

Die deutschen Staaten folgten alsbald dem französischen Beispiele. Der Paß gewann, wenigstens für den Verkehr über die Landesgrenze, die Bedeutung eines Reiseerlaubnisscheines. Galt es doch als ein „Grundsatz der allgemeinen Landespolizei“, daß „kein Unterthan ohne Vorwissen und ohne die ausdrückliche Bewilligung des Landesherrn sich außer Landes begeben“ könne [340]), und selbstverständlich bedurfte auch der Ausländer der Zulassung zum Eintritte in das Land. Gesteigert wurde die Belästigung des Verkehrs durch das Erfordernis polizeilicher Visierung der Pässe oder der Lösung von Aufenthaltskarten bei längerem Aufenthalte [341]).

Für Deutschland brachte zuerst die Paßübereinkunft vom 21. Oktober 1850, dann jene vom 7. Februar 1865 Erleichterungen. Erstere führte die Paßkarten unter Beseitigung der Visierung für den inneren deutschen Verkehr ein; in letzterer gelangte der Grundsatz der Paßfreiheit zur Anerkennung. Den Abschluß der deutschen Rechtsentwickelung bildet das nordd. Bundes-, nun Reichsgesetz über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 [342]). Nach diesem Gesetze gibt es weder für Inländer noch für Ausländer einen Paßzwang. Aufenthaltskarten sind verboten. Die Erlangung eines Passes oder einer Paßkarte ist ein Recht, keine Pflicht des Deutschen. Der Paß ist lediglich Ausweispapier. Sich auf amtliches Erfordern auszuweisen, ist zwar jeder Reisende verpflichtet; doch kann er dies nicht nur durch Paß oder Paßkarte, sondern auch in jeder andern geeigneten Weise thun. Wenn die Sicherheit des Reiches oder eines Bundesstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht ist, kann durch kaiserliche Anordnung die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes eingeführt werden. Zur Ausstellung von Pässen und Paßkarten sind die Reichs- und Landesgesandtschaften, die Konsuln, die Ministerien des Aeußern und die Landespolizeibehörden zuständig.

Das österreichische Recht [343]) hat wesentlich lästigere Bestimmungen als das deutsche. Inländer bedürfen zum Reisen im Inlande einer Legitimationskarte (bezw. eines Dienstboten- oder Arbeitsbuchs mit Legitimationsklausel), die für ein Jahr gilt, zum Reisen ins Ausland eines Passes (Paßkarte für die Staaten des deutschen Paßkartenvereins, Reisecertifikate für Grenzbewohner, Arbeitsbücher), Ausländer zum Reisen in Oesterreich eines

336) Vgl. R. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., II. S. 445, 454 Anm. 5, 751.

337) Ges. vom 28. März 1792, 6. Februar 1793, 10. Vend. IV. Diese Gesetze bezeichneten sich selbst zwar als vorübergehende »jusque à ce qu'il en ait été autrement ordonné«, blieben aber, trotzdem sie wiederholt als unverträglich mit der persönlichen Freiheit angefochten wurden, unter den verschiedensten sich folgenden Regierungsformen in Kraft.

338) Dekret vom 13. April 1861.

339) Vgl. hieher Batbie, Droit public et administratif, 2. ed. II. 1885 S. 61 ff.

340) Vgl. Seydel, Bayer. Staatsr., 2. Aufl., I. S. 146.

341) Vgl. für Preußen L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie, 4. Aufl., IV. S. 108 ff.

342) S. darüber Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., III. S. 15 ff. Das Reichs-Paßgesetz gilt nicht in Elsaß-Lothringen, wo das französ. Recht beibehalten wurde.

343) Ulbrich, Lehrb. des österr. Staatsrechts S. 473 ff., ders., Grundzüge des österr. Verwaltungsrechts S. 125 ff., Reiberger im Oesterr. Staatswörterbuch II. S. 761 ff.

Passes oder hinreichenden Personalausweises. Alle diese Bestimmungen werden jedoch nicht sehr scharf gehandhabt.

Das italienische Polizeirecht fordert für Reisen im Inlande kein amtliches Reisepapier, sondern nur Ausweis über die Persönlichkeit, falls jemand gegründete Ursache zum Verdachte giebt [344]).

Die Meldepflicht [345]) als Einrichtung der örtlichen Polizei ist ziemlich gleichzeitig mit der Paßpflicht entstanden und besteht als solche noch fort [346]). Die Meldepflicht kommt entweder als solche des Fremden selbst oder des Wirtes bezw. Wohnunggebers vor [347]). Neuerlich hat Frankreich eine besondere Meldepflicht für ausländische Arbeiter und Gewerbetreibende durch Gesetz vom 8. August 1893 [348]) eingeführt.

344) Legge sulla pubblica sicurezza art. 85: Chi fuori del proprio comune desta ragionevoli sospetti con la sua condotta, e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non può o non vuol dare contezza di sè con qualche mezzo degno di fede, è condotto dinanzi all' autorità locale di pubbl. sic. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, può farlo rimpatriare con foglio di via obbligatorio, o anche, secondo le circostanze, per traduzione.

345) Vgl. Leuthold in W. d. V. II. S. 92 ff.; L. v. Rönne, a. a. O. IV. S. 116 ff.

346) Vgl. Code pénal Art. 475 Ziff. 2, Dekret vom 2. Oktober 1888 astreignant les étrangers résidant en France et non admis à domicile; das preuß. allg. Landrecht T. II. Tit. 8 Abschn. 5 § 439 und preuß. Ges. v. 31. Dezbr. 1842 §§ 8, 9, die südd. Pol. St.G.B. (Seydel, Bayer. Staatsrecht III. S. 15). Ital. legge sulla pubblica sicurezza art. 61, Codice penale art. 427. Für Oesterreich vgl. Reiberger im Oesterreich. Staatswörterb. II. S. 718 ff.

347) Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat in den Gegenstand nicht eingegriffen. Sie hat sich lediglich mit der Bestimmung begnügt (Freizügigkeitsgesetz § 10, vgl. Paßgesetz § 10), daß die unterlassene Meldung nur mit Polizeistrafe, nicht mit Verlust des Aufenthaltsrechts geahndet werden dürfe.

348) Loi relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national. »Tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire à la mairie une déclaration de résidence en justifiant de son identité dans les huit jours de son arrivée. Il sera tenu, à cet effet, un registre d'immatriculation des étrangers«. S. über dieses Gesetz Otto Mayr in der Zeitschr. für internationales Privat- und Strafrecht 1894 S. 433 ff.

V.

Gesundheitswesen.

Mohl, P.W. I. § 21—44. Stein, V.L. III. Dammer, Handwörterbuch der Gesundheitspflege. 1891. Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique et de salubrité, 3 vol. Paris 1852—1854. Lion, Handbuch der Medizinal- u. Sanitätspolizei. 1862 u. 1869. Pappenheim, Handbuch der Sanitätspolizei. 2. Aufl. 1868. Hirt, System der Gesundheitspflege. 4. Aufl. 1889. Eulenberg, Handbuch des öffentlichen Gesundheitswesens. 1881. Guttstadt, Deutschlands Gesundheitswesen. I. 1890. Wernich und Wehmer, Lehrbuch des öffentlichen Gesundheitswesens. 1894. Th. Weyl, Handbuch der Hygiene, seit 1890. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl. I. S. 205 ff. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 295 ff. Wiener, Handbuch der Medizinalgesetzgebung des Deutschen Reichs. 2 Bde. 1883—87. Gölel, Die öffentliche Gesundheitspflege der außerdeutschen Staaten. 1878. Martin, Etude sur l'administration sanitaire à l'étranger et en France. Paris 1885. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1883. Gneist, Selfgovernment in England. 3. Aufl. 1871. Finkelnburg, Die öffentliche Gesundheitspflege Englands. 1874. Briand und Chaudé, Manuel complet de médecine légale. 8. Aufl. 1869. Block, Dictionnaire de l'administration française. 3. Aufl. 1891 (mit jährlichen Supplementen). Mischler und Ulbrich, Oesterreichisches Staatswörterbuch. 1. Bd. 1895, 2. Bd. 1897. Les institutions sanitaires en Italie. 1885 (herausgeg. von der kgl. italienischen Gesellschaft für Hygiene). Zucchi, La riforma sanitaria in Italia. Milano 1888. Eulenberg's Vierteljahrsschrift für gerichtliche Medizin und öffentliches Sanitätswesen (seit 1852). Deutsche Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundheitspflege (seit 1869, nachstehend citiert: D. V.J.Schr.). Blätter für gerichtliche Medizin und Gesundheitspolizei (seit 1851). Centralblatt für Gesundheitspflege (seit 1882). Die Gesundheit (seit 1875). Monatsblätter für öffentliche Gesundheitspflege (seit 1878). Annales d'hygiène publique et de médecine légale. Paris (seit 1829).

I. Einleitung.

§ 1. Die Gesundheit hat zunächst ideellen, aber auch hohen wirtschaftlichen Wert. Zur Beleuchtung des letzteren dient die Thatsache, daß 1894 die der reichsgesetzlichen deutschen Krankenversicherung angehörenden 7 200 000 Personen 100 Millionen Mark Entschädigung erhielten; wenn man beachtet, daß hierzu noch der Verlust an Arbeitsverdienst kommt, daß die gegen Krankheit versicherten Personen überwiegend in den besten Jahren stehen und daß sie nur 14% der Bevölkerung ausmachen, darf man den gesamten jährlichen Krankheitsverlust Deutschlands jedenfalls auf eine Milliarde veranschlagen.

Für die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit hat zunächst jeder selbst zu sorgen. Aber in vielen Fällen ist seine Krankheit auch anderen gefährlich, und ferner ist oft der Einzelne nicht im stande, sich mit eigener Kraft gegen Gesundheitsgefahren zu schützen oder eingetretene Krankheit zu heilen. In diesen Fällen müssen die nötigen Maßregeln vom Staat und den anderen öffentlichen Körperschaften ergriffen werden.

Die öffentliche Thätigkeit ist teils präventiv, d. h. auf Verhinderung der Entstehung von Krankheiten gerichtet, teils repressiv, d. h. auf Heilung entstandener Krankheiten abzielend.

Während dies die logische Reihenfolge der staatlichen Thätigkeit ist, hat die geschichtliche Entwicklung derselben in umgekehrter Ordnung stattgefunden, d. h. das Heilwesen ist überall

sehr viel früher ausgebildet worden als die vorbeugende Thätigkeit. In Deutschland hat der Staat dem Heilwesen etwa seit dem Anfang des vorigen Jahrhunderts größere Aufmerksamkeit geschenkt[1]), vorbeugende Maßregeln gegen Gesundheitsstörungen dagegen in größerem Umfang erst im laufenden Jahrhundert ergriffen. In allen modernen Staaten gab zu eifrigerer präventiver Thätigkeit der 1831 erfolgte Einbruch der Cholera in Europa den Hauptanstoß. Bald nach diesem Ereignis begannen die Aerzte die für die Sicherung der Gesundheit wichtigen Lehren der Physiologie, Chemie und Physik zu einer neuen Disziplin, der Hygiene, zusammenzufassen, welche für die präventive Thätigkeit der Einzelnen und des Staats die Unterlagen liefert. Wenn die Begründung dieser neuen Wissenschaft ein wichtiger Fortschritt war, darf doch nicht übersehen werden, daß sie sich zur Zeit noch im ersten Entwicklungsstadium befindet und erst in wenigen Fällen sichere Sätze auszusprechen vermag.

Während die vorbeugende staatliche Thätigkeit sich mit allen Verhältnissen beschäftigt, welche nach ihrer Natur und der Aufgabe des Staats hierzu Anlaß geben, beschränkt sich die folgende Darstellung auf diejenigen Gebiete des Gesundheitswesens, welche wegen der Größe der bekämpften Gefahren oder des Umfangs der in Betracht kommenden Maßregeln von besonderem Interesse sind.

§ 2. Viele Staatsaufgaben auf dem Gebiete des Gesundheitswesens können nur mit Hilfe so gründlicher medizinischer oder hygienischer Kenntnisse gelöst werden, wie sie von den Beamten der allgemeinen Verwaltungsbehörden, die vor allem einer gründlichen juristischen und administrativen Bildung bedürfen, nicht verlangt werden können. Für die Bearbeitung dieser Aufgaben werden daher besondere Behörden organisiert, welche mit medizinisch und hygienisch gebildeten Beamten besetzt werden. Formell zerfallen die technischen Behörden (Medizinal- oder Sanitätsbehörden) in zwei Arten: solche mit einem speziellen Wirkungskreis (z. B. Spital-, Irrenhausdirektionen, Nahrungsmitteluntersuchungsämter) und solche mit allgemeiner Kompetenz, d. h. mit Zuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht einer Behörde der ersteren Art übertragen sind.

Allgemeine Medizinalbehörden sind in Preußen die dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten unmittelbar untergeordnete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen (deren Mitglieder vom König je für drei Jahre ernannt werden)[2]), die den Oberpräsidenten unterstellten Medizinalkollegien und die den Landräten beigegebenen Kreisphysiker und Kreiswundärzte. Alle diese Behörden haben kein Anordnungsrecht dem Publikum gegenüber, sondern sind nur berufen, die andern Verwaltungsbehörden sowie die Gerichte zu beraten. Zum gleichen Zweck gehört zu jeder Bezirksregierung ein Medizinalrat, der die weniger wichtigen den Bezirk betreffenden Aufgaben zu bearbeiten hat, während alle bedeutenderen Angelegenheiten dem Provinzialmedizinalkollegium vorzulegen sind. Die Aerzte sind zu Verbänden zum Schutz ihrer Standesinteressen vereinigt und Vertreter dieser Verbände zur Teilnahme an den Arbeiten der wissenschaftlichen Deputation und der Medizinalkollegien berufen. Die Einrichtungen in den übrigen deutschen Staaten sind ähnlich. Doch fehlen in Sachsen und den kleineren Staaten die Provinzialkollegien, und wie die Aerzte sind auch die Apotheker zu Verbänden vereinigt. An die Staatsbehörden schließen sich in vielen Städten gemeindliche Medizinalbeamte oder Ortsgesundheitsräte an, und für die Beratung der Reichsverwaltung besteht seit dem Jahre 1876 das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Reichsgesundheitsamt[3]).

1) In Preußen wurde durch Edikt v. 12. Nov. 1685 ein collegium medicum zur Beaufsichtigung des Heilspersonals und der Apotheker in's Leben gerufen, dem 1724 Kollegien in den einzelnen Provinzen unterstellt wurden. Diese Organisation wurde in vielen deutschen Staaten nachgeahmt.

2) Neben ihr besteht eine technische Kommission für pharmazeutische Angelegenheiten.

3) Silberschlag, Die Aufgaben des Staats in Bezug auf die Heilkunde, 1875; Denkschrift über die Aufgaben und Ziele des kaiserl. Gesundheitsamts, Beilagen zu den stenogr. Reichstags-

Die österreichische Organisation (Reichsgesetz vom 30. April 1870) stimmt mit der preußischen in allen wesentlichen Punkten überein[4]).

In Frankreich ist die Centralbehörde (comité consultatif d'hygiène publique, reorganisiert durch Dekret vom 30. Sept. 1884)[5]) ähnlich gebildet wie in Deutschland; in den Departements und Arrondissements sind keine besoldeten Beamten, sondern seit 1848 Kollegien von 10—15 Mitgliedern thätig, welche vom Präfekten aus den tüchtigsten Aerzten, Apothekern, Tierärzten, Ingenieuren, Industriellen ꝛc. je für 4 Jahre ernannt werden (conseils d'hygiène publique). Obgleich diese Kollegien kein Initiativrecht haben und nur aus Ehrenbeamten bestehen, leisten doch einzelne Rühmliches[6]).

Bezüglich Englands s. oben Abschn. III und D. V.J.Schr. XIII, S. 562.

Ueber Italien s. D.V.J.Schr. XI, S. 169 ff. und die auf S. 339 erwähnte Litteratur[7]).

II. Vorbeugende Thätigkeit.

1. Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten (Volksseuchen)[8]).

§ 3. Ansteckende Krankheiten sind diejenigen, welche von einem Menschen auf den andern übertragbar sind. Sie treten epidemisch, als Volksseuchen, auf, wenn der Ansteckungsstoff günstige Bedingungen zur Vermehrung und Verbreitung findet. Ihre Verbreitung kann ihrer Natur gemäß durch Beschränkung des Verkehrs bekämpft werden. Soweit die Einzelnen sich diese Beschränkung nicht freiwillig auflegen, kommen staatliche Zwangsmaßregeln in Betracht, deren Umfang wegen der Nachteile, mit welchen sie verbunden sind, nach der Gefährlichkeit der zu bekämpfenden Krankheit und nach der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens und Umsichgreifens bemessen werden muß.

§ 4. Damit der Staat im einzelnen Fall seine Maßregeln in Gang setzen oder den ihnen zu gebenden Umfang bestimmen und ihre Beobachtung kontrolieren kann, ist nötig, daß ihm vom Ausbruch einer ansteckenden Krankheit und — wenigstens bei wichtigeren Krankheiten — von allen einzelnen Erkrankungen Anzeige erstattet wird. Weil es namentlich im Anfang einer Krankheit oft schwierig ist ihre Natur zu erkennen, empfiehlt sich die Ausdehnung der Anzeigepflicht auf Verdachtsfälle, und weil die Art einer Krankheit oft erst aus ihrem tödlichen Ausgang erhellt, die Todesanzeige oft eine unterbliebene Erkrankungsanzeige ersetzen kann und die Zahl der Todesfälle die Gefährlichkeit einer Seuche charakterisiert, sind auch Todesanzeigen wünschenswert. Nebenbei dienen die Erkrankungs-

berichten, 1878, III. S. 295 ff. Eine Kritik der ganzen deutschen Medizinalorganisation und Gesetzgebung giebt Sachs in der D. V.J.Schr. XI. 673 und Ploß, Ueber das Gesundheitswesen und seine Regelung im Deutschen Reich (1882). Der schwache Punkt der Medizinalorganisation der deutschen Staaten sind die Kreisphysiker, welche durch ihre geringe Besoldung auf die Ausübung ärztlicher Praxis hingewiesen sind, infolge dessen nach vielen Seiten Rücksichten zu nehmen haben und oft nicht im Stande sind, sich auf der Höhe der Wissenschaft zu halten und dem Amt das nötige Maß von Kraft zu widmen.

Ueber die elsaß-lothringischen aus der französischen Zeit erhaltenen Kreisgesundheitsräte s. Wasserfuhr in der D. V.J.Schr. V. S. 221 ff. und über einen in Hessen gemachten Versuch der Nachahmung der Einrichtung ebenda XV. S. 365 ff.

4) Gauster in der D. V.J. Schr. II, S. 365 ff. Ulbrich und Mischler, a. a. O. I. S. 842.

5) Ueber die bei der Beratung der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Rolle spielende Académie de médecine s. Block, a. a. O. S. 7.

6) Die Fürsorge für die gesundheitlichen Interessen der Stadt Paris fällt dem Conseil d'hygiène publique et de salubrité des Seinedepartements zu. Er besteht aus 21 ordentlichen Mitgliedern, welche vom Polizeipräfekt in widerruflicher Weise ernannt werden, und einer Anzahl weiterer Mitglieder, welche ihm kraft ihres Amtes angehören, wie der Dekan der medizinischen Fakultät, der Direktor der Apothekerschule, der Oberingenieur der Brücken und Straßen ꝛc. Für jedes der 20 Arrondissements der Stadt Paris und der zwei Arrondissements, welche außerdem zum Seinedepartement gehören, besteht dann noch eine besondere Commission d'hygiène et de salubrité.

7) Einen Ueberblick über die Organisation der Gesundheitsbehörden aller wichtigeren europäischen Staaten giebt Sachs in der D. Vierteljahrsschrift f. ö. Gesundheitspfl. XI, S. 505 ff.

8) Behring, Die Bekämpfung der Infektionskrankheiten. 1894. Lersch, Geschichte der Volksseuchen. 1896.

und Todesanzeigen der Wissenschaft, da die Kenntnis der einzelnen Fälle in ihrem zeitlichen und örtlichen Zusammenhang die Erkenntnis der Entstehungsbedingungen und Verbreitungsgesetze der Krankheiten erleichtert. Anzeigen von Aerzten und Krankenpflegern sind natürlich wertvoller als solche von anderen Personen; aber da zu vielen Kranken Aerzte und Krankenpfleger nicht gerufen werden, ist eine ergänzende Anzeigepflicht der Familienhäupter und Wohnungsvermieter unentbehrlich. Der Gefahr, daß diese Personen eine Erkrankung als eine ansteckende und anzeigepflichtige nicht erkennen, kann durch öffentliche Belehrungen über die wichtigsten Krankheitssymptome entgegengewirkt werden. Wenn die Verlässigkeit einer erstatteten Anzeige zweifelhaft ist und im Falle ihrer Richtigkeit bedeutendere Maßregeln ergriffen werden müssen, ist zunächst eine amtliche Untersuchung des angezeigten Krankheitsfalles vorzunehmen.

§ 5. Der Verbreitung einer ansteckenden Krankheit durch die ergriffenen Personen kann entweder in der Art entgegengetreten werden, daß diese, sowie die der Krankheit verdächtigen, nach besonderen ausschließlich für sie bestimmten Orten, d. h. nach Spitälern, gebracht werden, oder dadurch, daß man sie an dem Ort, wo sie sich gerade befinden, festhält und diesen Ort für die Dauer der Krankheit vom allgemeinen Verkehr ausschließt. Das erstere Verfahren legt dem Kranken durch die Entfernung von der Familie ein schweres Opfer auf, und da es auch unmöglich ist, für größere Massen von ansteckenden Kranken Spitäler zu unterhalten, kann es nur bei Kranken in Betracht kommen, die kein oder nur ein ungenügendes Unterkommen haben, oder bei denen ein Mißbrauch der Freiheit besonders wahrscheinlich ist, wie z. B. bei syphilitischen Prostituierten. Früher wurden auch große Krankenhäuser für die Aussätzigen unterhalten (Leprosenhäuser). Das andere Verfahren kann im einzelnen in der Abschließung einer Wohnung bestehen, in der sich ein Kranker befindet, oder in der Abschließung eines Hauses, oder einer Straße, oder einer Ortschaft, oder selbst eines ganzen Bezirks. In allen Fällen müssen natürlich die in der betreffenden Oertlichkeit befindlichen Gesunden mit abgesperrt und allen Abgesperrten die notwendigen Nahrungsmittel und sonstigen Bedarfsgegenstände zugeführt werden. Das Verfahren ist zuweilen gegen die Pocken, in größerer Ausdehnung gegen den Aussatz und die Cholera angewendet worden. Es enthält aber gegen die Eingeschlossenen, namentlich gegen die Gesunden unter denselben, eine große Härte und verletzt besonders in verkehrsreichen Gegenden auch die Interessen der Ausgeschlossenen sehr empfindlich; es setzt, sowie über die Absperrung eines einzelnen Hauses hinausgegangen wird, die Aufstellung einer zahlreichen Wachmannschaft voraus, unter der sich unvermeidlich unaufmerksame und bestechliche Elemente befinden, die die ganze Einrichtung illusorisch machen; es ist endlich, wenn seit dem Eintritt der Krankheit bereits einige Zeit verflossen ist, während welcher der Kranke frei verkehrt hat, von zweifelhaftem Wert. Aus diesen Gründen wird jetzt von vollständiger Absperrung einzelner Lokalitäten in der Regel Umgang genommen. Man wendet sie bei besonders gefährlichen Krankheiten an, solange nur einzelne Fälle vorkommen, bringt an den betroffenen Häusern Warnungstafeln an und untersagt verdächtigen Personen die Ausführung von Reisen, sieht aber von weiteren Absperrungsmaßregeln ab.

§ 6. Erheblich günstiger für die Polizei liegt die Sache, wenn eine ansteckende Krankheit nicht schon im Inlande ausgebrochen ist, sondern erst vom Auslande her droht. Der Verkehr mit fremden Staaten ist immer geringer als der innerhalb des einzelnen Staats; mit den halbcivilisierten Staaten, von welchen Krankheiten vorzugsweise drohen, ist er besonders schwach; auch sind fremde Staaten vom Inlande nicht selten durch natürliche Grenzen getrennt, d. h. durch Gebirge, Flüsse oder Meere, welche Absperrungsmaßregeln sehr erleichtern. Es empfiehlt sich daher, den Verkehr mit gesundheitsgefährlichen fremden Staaten entsprechenden Kontrolen und Beschränkungen zu unterwerfen und insbesondere Schiffen, welche aus verseuchten oder verdächtigen Ländern kommen, die Landung nur in beaufsich-

tigten Häfen und ihren Passagieren die Weiterreise erst nach Ablauf einer die Ungefährlichkeit beweisenden Frist zu gestatten (Quarantäne)[9]). Wenn die Sicherheit vollständig sein soll, muß die Dauer der Quarantäne nach der Inkubationszeit der auszuschließenden Krankheit bemessen werden. Die Verkehrsinteressen machen aber eine kürzere Bemessung der Frist wünschenswert, welche unter Umständen mit dem Gesundheitsinteresse vereinbar ist. Wenn ein Schiff vom Abfahrtsort ein Zeugnis einer zuverlässigen Behörde mitbringt, daß dort zur Zeit der Abfahrt keine ansteckende Krankheit geherrscht hat, wenn der Kapitän bezeugt, daß während der Fahrt keine bedenklichen Erkrankungen vorgekommen sind, und wenn die Passagiere nach der Ankunft von verlässigen Aerzten gesund befunden werden, ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Transport ungefährlich ist, so groß, daß je nach dem Umfange, in welchem die angegebenen Voraussetzungen vorliegen, die Zeit der Reise teilweise oder ganz in die Zeit der Quarantäne eingerechnet, oder auf diese ganz verzichtet werden kann[10]).

§ 7. Außer durch erkrankte Personen können ansteckende Krankheiten auch durch Gegenstände weiter verbreitet werden, welche mit solchen Personen in Berührung gekommen sind, namentlich durch Kleider und Betten, und ebenso durch Wohnräume. Es müssen daher auf diese Dinge die gegen kranke und verdächtige Personen empfohlenen Verkehrsbeschränkungen analog angewendet werden. Hierzu kommt aber noch ein Weiteres. Bei den meisten Gegenständen läßt sich der in sie eingedrungene Krankheitsstoff durch Desinfektion, d. h. durch gewisse Behandlungen (mit Siedhitze, Chlor, Schwefel, Eisenvitriol 2c.) zerstören und sie können, wenn sie eine solche Behandlung nicht vertragen, durch Vernichtung unschädlich gemacht werden. Es empfiehlt sich daher, die Besitzer von Gegenständen, welche sicher oder wahrscheinlich Ansteckungsstoff aufgenommen haben, zur Anwendung dieser Maßregeln anzuhalten und, wenn sie die Maßregeln nicht anwenden wollen oder können, sie von Amtswegen auszuführen. Müssen Gegenstände von erheblicherem Werte vernichtet werden, so sprechen zwei Gründe für Gewährung von Entschädigung aus öffentlichen Mitteln: zunächst die Billigkeit, insofern die Maßregel nur zum Teil im Interesse des Eigentümers, anderenteils aber im öffentlichen Interesse stattfindet; sodann ist die Entschädigungsleistung ein Gebot der Klugheit, da außerdem die Besitzer die Gegenstände zu verheimlichen und der Zerstörung zu entziehen suchen werden.

§ 8. Wenn ein Bezirk von einer ansteckenden Krankheit heimgesucht oder bedroht ist, kann der Verbreitung derselben auch durch die Beschränkung desjenigen persönlichen Verkehrs, welcher in der Anhäufung großer Menschenmengen besteht, entgegengewirkt werden, also z. B. durch das Verbot von Volksversammlungen, Jahrmärkten und öffentlichen Festlichkeiten und, wenn es sich um eine Kinderkrankheit handelt, durch Schließung der Schulen. Statt der letzteren Maßregel genügt unter Umständen die Ausschließung der

---

9) Italienisch quarantina = Zeitraum von 40 Tagen. Die Einrichtung wurde zuerst im 15. Jahrhundert in Venedig und auf der Insel Majorka gegen die Einschleppung der Pest angewendet. Litteraturangaben s. in der D. V.J.-Schr. VII, S. 411.

10) Die 1874 in Wien abgehaltene internationale Sanitätskonferenz hat den Antrag an die Regierungen gerichtet, eine ständige internationale Seuchenkommission zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die thunlichst vollständige Absperrung aller Seuchenherde, ohne Rücksicht auf politische Grenzen, durchzuführen. Die Quarantäne sollte beschränkt und im Wesentlichen durch Untersuchung und Desinfektion der Schiffe am Ankunftsort ersetzt werden. D. V.J.Schr. VII, S. 592 ff. Bisher ist eine einheitliche Regelung hauptsächlich deshalb nicht erreicht worden, weil die lebhaften Handel treibenden, von dem gefährlichen Orient entfernten Länder, namentlich England, die Quarantäne verwerfen, während die stark bedrohten Mittelmeerstaaten, namentlich Frankreich, sie nicht aufgeben wollen. In den am Meer gelegenen deutschen Staaten gelten Vereinbarungen, die in Preußen am 5. Juli 1883 veröffentlicht wurden und eine Verbindung von Quarantäne und Schiffsuntersuchung vorschreiben. Bezüglich der Cholera sind unter dem Eindruck der Nachteile der nutzlosen Verkehrshemmungen, welche bei ihrem Auftreten im Jahre 1892 von verschiedenen Staaten unternommen wurden, am 15. April 1893 in Dresden unter den wichtigsten europäischen Staaten gemeinsame Schutzmaßregeln vereinbart worden, „welche dem Handels- und Reiseverkehr keine unnötigen Schranken auferlegen wollen“.

Kinder der Häuser, in denen eine Seuche aufgetreten ist. Von der Untersagung solcher Vereinigungen, welche besonders dringenden Bedürfnissen dienen, wie der Wochenmärkte, des Gottesdienstes oder der Eisenbahnfahrten kann aber, eben jener Dringlichkeit wegen, nicht die Rede sein.

§ 9. Abgesehen von Verkehrsbeschränkungen kann gegen ansteckende Krankheiten noch in der Art polizeilich eingeschritten werden, daß alle Maßregeln, welche im allgemeinen Erkrankungen zu verhüten und die Heilung eingetretener Krankheiten zu erleichtern vermögen, während der Dauer einer Epidemie in verstärktem Maße angewendet werden, daß also z. B. die Armen reichlicher unterstützt werden, die Reinlichkeit der Straßen und Wohnungen und die Güte der zum Verkauf ausgebotenen Nahrungsmittel schärfer kontroliert, für raschere Bestattung der Leichen, für eine größere Zahl von Arzneidepots und von Aerzten gesorgt wird ꝛc. Indem die Menschen gesünder und kräftiger gemacht werden, werden sie besser befähigt, der drohenden Ansteckung zu widerstehen.

Je vollständiger aber die zweckmäßigen Kampfmittel angewendet werden, um so wünschenswerter ist es, daß das Publikum nicht zugleich durch unzweckmäßige in seiner Freiheit beengt und an seinem Vermögen beschädigt wird. Die Angst der Massen legt den Behörden häufig wertlose Maßregeln nahe, die hintanzuhalten nicht zu den geringsten Pflichten der Seuchenpolizeibehörden gehört.

§ 10. Das positive Recht der meisten Staaten setzt sich fast nur aus Verordnungen der höheren und niederen Verwaltungsbehörden zusammen. Eine Ausnahme macht Großbritannien, wo die Public health act von 1875 [11]) in Sec. 120—140 die wichtigsten Bestimmungen über die ansteckenden Krankheiten zusammenfaßt und zugleich den Behörden ihre Befugnisse zumißt. Nicht aufgenommen in die Akte ist die Quarantäne, bezüglich deren noch das Gesetz 6 Geo. IV c. 78 maßgebend ist. Sodann besitzt die Schweiz ein Bundes-

11) Die Public health act 1875 ist eine Kodifikation der im Lauf der letzten fünfzig Jahre allmählich zu stand gekommenen Gesundheits- und Baugesetzgebung. Zuerst begnügte man sich damit, die Bedürfnisse der rasch wachsenden großen Städte dadurch zu befriedigen, daß man für jede besonders auf ihren Antrag die geeigneten gesetzlichen Bestimmungen erließ (Lokalakte). Um der beständigen Wiederholung der Beratung gleicher oder ähnlicher Bestimmungen im Parlament zu entgehen, faßte man zu Ende der vierziger Jahre die Bestimmungen (clauses) über die verschiedenen Hauptmaterien zu besonderen Gesetzen (clauses acts) zusammen und führte dann immer nur dieses oder jenes dieser Gesetze mit oder ohne Modifikationen in den hierauf antragenden Städten ein. Parallel mit dieser lokalen Gesetzgebung entwickelte sich die das ganze Land betreffende, im Jahre 1866 zum Abschluß gelangte der nuisances removal acts. Dieselbe beschäftigt sich nicht wie die erstere mit der Herstellung von Einrichtungen und Anstalten, sondern enthält Ermächtigungen zur Erlassung polizeilicher Anordnungen und gestattet die Stellung eines Antrags hierauf beim Friedensrichter und eventuell auf Bestrafung wegen Verletzung einer Anordnung nicht nur den interessierten Privaten, sondern auch gewissen Lokalbehörden, welchen zugleich das Recht gegeben wird, über gesundheitsgefährliche Zustände bei Privaten die notwendigen Nachforschungen anzustellen. Einen bedeutenden Fortschritt bezeichnete die 1848 zu stand gekommene erste Public health act, welche die Hauptbestimmungen der clauses acts zusammenfaßte, die Organisation der sanitären Lokalbehörden regelte und eine Centralgesundheitsbehörde mit der Stellung eines Ministeriums schuf. Die Bezeichnung der Orte, für welche das Gesetz gelten sollte, wurde im Wesentlichen in die Hand jener Centralbehörde gelegt, die es in einer sehr erheblichen Zahl größerer Orte einführte. Ein Gesetz von 1872 schuf dann eine das ganze Land — also auch die ländlichen Bezirke — umfassende Medizinalbehördenorganisation und regelte zugleich die Aufgaben, Rechte und Pflichten der ländlichen Behörden. Alle diese Gesetze und noch eine Reihe weiterer von geringerer Wichtigkeit wurden dann 1875 ohne erhebliche Aenderungen zu der Act for consolidating and amending the acts relating to public health in England oder Public health act 1875 (38 u. 39 Vict. c. 55) verschmolzen, die 343 Paragraphen und 5 Beilagen umfaßt und folgende wichtigere Kapitelüberschriften aufweist: Behörden, welche das Gesetz zu vollziehen haben; Kloakenwesen; Straßenreinigung; Wasserversorgung; Kellerwohnungen und Logierhäuser; Gesundheitsgefährdungen (nuisances); gefährliche Gewerbe; ungesundes Fleisch; ansteckende Krankheiten und Spitäler; Bekämpfung von Epidemieen; Leichenhäuser; Wege und Straßen; öffentliche Vergnügungen; Märkte und Schlachthäuser. — Für die Stadt London galten immer besondere gesetzliche Bestimmungen; dermalen ist das Hauptgesetz die Metropolis local management act von 1855 (18 u. 19 Vict. c. 120), wozu eine Reihe von Nachtragsgesetzen gehört.

gesetz vom 2. Juli 1886, welches die Hauptbestimmungen über die Bekämpfung von Pocken, Cholera, Fleckfieber und Pest trifft. In Deutschland wurde 1893 ein vom Bundesrat beschlossener Entwurf eines Gesetzes über die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten dem Reichstag mitgeteilt (Reichstagsverhandlungen von 1892/3, Aktenstück Nr. 173), aber von diesem nicht angenommen. Da der Vollzug des Gesetzes den Einzelstaaten gelassen werden sollte, hätte es wenig genützt.

§ 11. Bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts starben in Europa an den Pocken (Blattern) jährlich ungefähr 400 000, in Preußen (bei 6 000 000 Einwohnern) 40 000 Menschen, 6—8mal so viele erkrankten daran, fast Jedermann hatte die Krankheit zu bestehen. Der englische Arzt Jenner machte 1798 seine Erfahrung bekannt, daß die Empfänglichkeit für die Menschenpocken durch die Impfung mit Kuhpockenlymphe auf ein geringes Maß reduziert wird[12]). Man hat daraufhin in allen Ländern in größtem Umfang geimpft und die Thatsache überall bestätigt gefunden. Wenn das ältere statistische Material an Beweiskraft und Zuverlässigkeit zu wünschen übrig läßt, so ist das neuere um so überzeugender[13]). Ferner bestätigen die praktischen Aerzte aller Länder auf Grund ihrer

12) Vgl. über die ganze Frage Kußmaul, Zwanzig Briefe über Menschenpocken- und Kuhpockenimpfung (1870); Bohn, Handbuch der Vaccination (1875); Pfeiffer in Gerhardt's Handbuch der Kinderkrankheiten, 1. Bd. (1877); Lotz, Pocken und Vaccination (1880); Wernher, Das erste Auftreten und die Verbreitung der Blattern bis zur Einführung der Vaccination (1882); Verhandlungen der vom Reichskanzler gebildeten Impfkommission nebst Beilagen (Denkschrift über die Notwendigkeit der allgemeinen Einführung der Tierlymphe, Tafeln zur Veranschaulichung der Wirkung des Impfgesetzes rc.) in den Stenogr. Berichten über die Verhandlungen des Reichstags 1884/5 S. 1257 ff., abgedruckt in der D. V.J.Schr. XVII, S. 484 ff.; Beiträge zur Beurteilung der Schutzpockenimpfung, bearbeitet im kaiserlichen Gesundheitsamt 1888; Körösi in der D. V.J.Schr. XIX, S. 553; derselbe, Kritik der Vaccinationsstatistik (1889). Blattern und Schutzpockenimpfung, Denkschrift bearbeitet im kaiserlichen Gesundheitsamt, 1896.

Von impfgegnerischen Schriften mögen erwähnt werden Rittinger, Die Impfung ein Mißbrauch (1867) und Der Kampf wider die Impfung in England (1867); Germann, Historisch-kritische Studien über den jetzigen Stand der Impffrage, 3 Bde. (1875); Kolb, Zur Impffrage (1877) und Der heutige Stand der Impffrage (1879); Böing, Thatsachen zur Pocken- und Impffrage (1882); endlich die Veröffentlichungen der Wiener Impffeinde, welche in dem erwähnten Aufsatz Körösi's angeführt sind.

13) Nach der in der vorigen Note angeführten Denkschrift sank in Preußen die Zahl der jährlichen Pockentodesfälle von 1816 (von welchem Jahr die ersten verlässigen Aufschreibungen vorliegen) bis 1874 (wo die Zwangsimpfung eingeführt wurde) nie unter 7,32 (im Jahr 1856) auf 100 000 Einwohner, während sie seitdem nicht mehr über 3,64 gestiegen ist. Besonders augenfällig sind die Wirkungen der Impfung in den großen Städten.

Es starben ferner in folgenden Städten (von welchen die fünf letzten keine Zwangsimpfung haben, während sie in London mangelhaft durchgeführt ist), auf 100 000 Einwohner die angegebenen Zahlen von Personen an den Pocken:

Jahr	Berlin	Hamburg	Breslau	München	Dresden	London	Paris	Petersburg	Wien	Prag
1878	0,8	0,3	1,6	0,9	0	38,8	4,1	144,9	79,0	86,9
1879	0,8	0	0,4	0	1,9	12,1	43,1	142,8	48,9	84,4
1880	0,8	0	0,7	0	3,6	12,5	103,5	21,6	73,9	290,2
1881	4,7	2,2	1,1	10,3	2,7	61,8	46,5	28,1	124,0	64,6
1882	0,4	0,5	3,2	2,9	1,3	11,0	29,4	77,2	109,1	57,8
1883	0,3	0	8,4	0	0,9	3,4	21,3	46,7	9,7	225,5
1884	1,6	0	0	0	0,4	22,3	3,6	15,2	12,4	359,9
1885	0,4	0,9	0	5,4	1,2	22,0	7,8	11,6	113,7	57,3
1886	0,1	3,6	0	0,8	0	0,6	9,0	15,3	26,2	55,5
1887	0,1	0,6	0,6	0,4	0	0,2	17,2	24,6	8,2	84,9
1888	0,1	0	0	0,4	0	0,2	11,0	6,0	8,0	250,0
1889	0,1	0	0	0,4	0	0,02	5,7	3,3	1,6	118,3
1890	0,2	0	0,3	0	0,4	0,1	3,4	24,0	6,4	1,2
1891	0,3	0	0	0	0	0,2	1,6	10,7	25,3	36,1
1892	0	0,7	0,3	0,5	0	1,0	1,7	12,0	1,2	101,4
1893	0	0,5	0	0	0	4,8	10,6	—	2,5	39,0
1894	0	0	0	0	0	2,4	7,1	10,4	1,2	0,9

persönlichen Erfahrungen mit überwältigender Mehrheit den Wert der Pockenimpfung [14]). Trotzdem fehlt es nicht an Gegnern der Impfung, welche sich zunächst darauf berufen, daß die Schutzkraft der Kuhpocken nicht erklärt werden kann. Das Gleiche gilt aber von fast allen Heilmitteln, die wir trotzdem in jedem Krankheitsfall anwenden. Gewichtiger ist die andere Einwendung, daß durch die Impfung auch Schaden angerichtet, namentlich zuweilen Syphilis und Tuberkulose übertragen oder Rotlauf und Blutvergiftung erzeugt wird. Die zuletzt genannten Gefahren lassen sich aber durch Achtsamkeit des Impfpersonals auf ein außerordentlich geringes Maß bringen, und die Uebertragung von Krankheiten ist ganz zu beseitigen, wenn auf die Verwendung von Menschenlymphe verzichtet und nur tierische gebraucht wird [15]). Bei dieser Sachlage kann die staatliche Begünstigung der Impfung vernünftigerweise nicht beanstandet werden.

Verschiedene Staaten sind aber weiter gegangen und haben die Impfung obligatorisch gemacht, und es ist daher auch die Berechtigung dieser Maßregel zu prüfen.

Man macht für den Impfzwang geltend, daß jeder nicht Geimpfte, indem er die Pockenkrankheit leichter erwirbt, die Gesamtheit gefährdet, und daß der Staat die Interessen der Gesamtheit den Interessen und dem Belieben der Einzelnen gegenüber zu vertreten hat.

Ferner betrugen die Pockentodesfälle in Preußen (mit Zwangsimpfung) und in Oesterreich (ohne Zwangsimpfung) in den Jahren 1875—1884 und 1885—1894 auf 100 000 Einwohner

	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882	1883	1884
Preußen	3,6	3,1	0,3	0,7	1,3	2,6	3,6	3,6	2,0	1,4
Oesterreich	57,6	40,2	54,5	61,6	51,7	64,7	81,4	94,8	59,2	50,8
	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894
Preußen	1,4	0,5	0,5	0,3	0,5	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3
Oesterreich	60,1	38,2	41,7	61,5	53,7	24,9	28,7	25,6	14,9	—

Weiter vergleichen die erwähnten Tafeln die Pockenerkrankungen im deutschen Heer, in welchem die Impfung seit langer Zeit durchgeführt wird, und welchem außerdem der relative Schutz einer gut geimpften Bevölkerung zu gut kommt, mit den Erkrankungen des österreichischen und französischen Heers, deren Angehörige erst seit 1886 und bezw. 1888 regelmäßig geimpft werden und von einer schlecht geimpften Bevölkerung umgeben sind. Es kamen Pockenerkrankungen auf je 100 000

im Heer	1881	1882	1883	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892
Deutschlands	8,5	5,5	6,0	2,6	1,8	1,8	1,8	1,2	5,2	1,7	1,4	6,2
Oesterreichs	434,2	423,0	261,9	194,6	210,6	140,1	79,3	50,4	34,8	17,3	17,9	15,9
Frankreichs	111,2	118,8	81,4	36,4	47,4	61,1	68,0	68,0	36,2	18,8	20,1	22,3

Endlich ergiebt die von der D. V.J.Schr. XIX, S. 559 mitgeteilte Statistik des Wiener Blatternspitals für 1881/5 folgendes:

Pfleglinge:		Lebensjahre												
		0-1	1-2	2-5	0-5	5-10	10-15	15-20	5-20	20-40	40-60	über 60	über 20	Sa.
geimpfte	erkrankt	12	10	35	57	89	187	1123	1409	2444	208	28	2680	4146
	gestorben	9	3	7	19	11	14	59	84	220	59	10	289	392
nicht geimpfte	erkrankt	279	241	629	1149	600	257	170	1027	127	6	2	135	2311
	gestorben	226	172	408	806	262	64	59	385	61	4	2	67	1258

14) Der Centralverein der Schweizer Aerzte hat im Jahr 1877 sämtliche Schweizer Aerzte zur Abgabe von Gutachten über die Impffrage aufgefordert. Von den 1168 Aerzten, welche der Aufforderung Folge geleistet, haben 1122 die Frage, ob eine erfolgreich ausgeübte Impfung vor den Pocken oder wenigstens vor den schweren Folgen derselben auf eine längere Reihe von Jahren schütze und ob demgemäß die Impfung der gesunden Kinder und die Revaccination zu empfehlen sei, bejaht. 22 Aerzte haben mit Nein, 24 unentschieden geantwortet. — Im April 1881 hat sich auch die französische Académie de médecine einstimmig für die Impfung und mit Majorität für Einführung der Zwangsimpfung in Frankreich ausgesprochen. Vgl. D. V.J.Schr. XIII. S. 475.

15) In Deutschland sind von den 22 Millionen Kindern, welche von 1885 bis 1893 geimpft wurden, 57 an Erkrankungen gestorben, die möglicherweise durch die Impfung hervorgerufen waren. Gegen die ausschließliche Verwendung von tierischer Lymphe sprechen nur die Kosten; die in Anm. 12 erwähnte Denkschrift von 1884 berechnet den Mehraufwand auf 5 Pfennig für den Impfling. Gegenüber der zu erzielenden vollständigen Sicherheit gegen Ueberimpfung von Syphilis und anderen Krankheiten (die Tiere sind der Syphilis unzugänglich und werden vor Verwendung der von ihnen gewonnenen Lymphe geschlachtet und auf ihre Gesundheit untersucht) kann aber der Mehraufwand nicht in's Gewicht fallen. Die durch die größere Schwierigkeit der Impfung mit tierischer Lymphe den Aerzten entstehende Mehrarbeit wird durch die Verringerung ihrer Verantwortlichkeit aufgewogen.

So richtig diese Sätze sind, so begründen sie doch nicht den Impfzwang. Zu dessen Rechtfertigung wäre vielmehr außerdem die Aufstellung eines Prinzips darüber nötig, in welchem Umfang im Falle eines Konfliktes zwischen Einzelinteressen und Gesamtinteressen die ersteren den letzteren zu weichen haben. Ueber diesen Punkt lassen sich aber gemeingültige Sätze von praktischer Brauchbarkeit nicht aufstellen; die Stellung des Einzelnen zu diesem Problem bestimmt sich durch seine individuellen Anschauungen, nicht durch Gründe, die für Alle gleiches Gewicht haben, und für eine absolute Begründung des Impfzwangs fehlt also eine Voraussetzung. Man kann diejenigen, welche in ihm einen zu tiefen Eingriff in den Rechtskreis der Einzelnen erblicken, auf ähnliche Einrichtungen hinweisen, wie auf die Militärpflicht oder den Schulzwang, oder an die Aussicht erinnern, daß die mit der Impfung dermalen noch verbundenen Gefahren mit der Zeit ganz zu beseitigen sein werden; aber das sind keine Beweise, sondern nur Analogien, und es läßt sich daher über die Frage nur sagen: je weiter man das Interesse und Belieben des Individuums hinter die Interessen der Gesamtheit zurückstellt und je höher man zugleich den Wert der Impfung anschlägt, um so berechtigter erscheint die obligatorische Impfung, während umgekehrt eine hohe Schätzung der persönlichen Freiheit und der Gefahren der Impfung sowie eine geringe Meinung von dem Nutzen der Impfung den Zwang als ungerechtfertigt erscheinen läßt.

Wenn ein Staat Impfzwang einführt, muß er folgerichtig zugleich die Pflicht zu periodischer Wiederimpfung [16]) einführen, denn die Impfung schützt erfahrungsmäßig nur für eine beschränkte Zahl von Jahren. Der allgemeinen Zwangsimpfung Erwachsener stehen aber so große Schwierigkeiten im Weg, daß von einer Erstreckung der Wiederimpfungspflicht über das schulpflichtige Alter hinaus im Ernste nicht die Rede sein kann [17]).

Sowohl bei Annahme des Impfzwangs als bei bloßer staatlicher Begünstigung der Impfung muß der Staat für die fortwährende Verfügbarkeit einer hinreichenden Menge reiner und wirksamer Lymphe Sorge tragen. Diesem Zwecke dienen zunächst Anstalten, welche von pockenkranken Kühen und von geimpften Menschen Lymphe gewinnen, sie durch die Impfung von Kälbern vermehren und den Impfstoff unter die Aerzte verteilen. Außerdem können die Geimpften durch Belohnungen oder gesetzliche Bestimmungen veranlaßt werden, sich zur Abimpfung gebrauchen zu lassen.

§ 12. Allgemeine Impfpflicht besteht in Deutschland, Dänemark (seit 1810), Schweden (seit 1816), England (seit 1853), Schottland (seit 1864), Irland (seit 1868), Italien (seit 1889) und in einigen Kantonen der Schweiz. In **Deutschland** ist sie von einigen Mittelstaaten schon zu Anfang des Jahrhunderts eingeführt worden (in Bayern durch Verordnung vom 26. August 1807, in Württemberg durch Gesetz vom 25. Juni 1818), während Preußen bis zum Eingreifen der Reichsgesetzgebung die Impfung nur begünstigt hat [18]). Jetzt macht das Reichsgesetz vom 8. April 1874 [19]) impfpflichtig: 1) jedes Kind vor dem Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahrs, sofern es nicht die natürlichen Blattern überstanden hat, und 2) jeden Zögling einer Lehranstalt innerhalb des Jahres, in welchem er das zwölfte Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Daneben bleiben die in einzelnen Staaten geltenden Bestimmungen über Zwangsimpfungen beim Ausbruch einer Pockenepidemie in Geltung. Jedes Jahr sind von den Ortsbehörden und von den Schulvorstehern Listen der Impfpflichtigen herzustellen, welche zur Kontrolierung

16) **Gerstacker**, Historische Entwicklung und hygienische Revaccination. D.V.J.Schr. XX. S. 87.

17) Nur bei den Soldaten ist eine zwangsweise Wiederimpfung durchführbar und besteht demgemäß auch in vielen Staaten. In Deutschland ist sie wegen der hernach zu erwähnenden Impfung der Schulkinder die dritte Impfung.

18) Wenn ungeimpfte Kinder von den Blattern befallen wurden, konnten die Eltern bestraft werden, und in staatliche Lehranstalten wurden nur geimpfte Kinder aufgenommen.

19) Ausgaben mit Erläuterungen von **Jakobi** und **Guttstatt**, **Pfeiffer**, **Rapmund** und Anderen.

der Erfüllung der Impfpflicht dienen. Ferner sind durch die einzelnen Staaten Impfbezirke zu bilden und für dieselben Impfärzte anzustellen, welche jährlich während des Sommers an den vorher bekannt gemachten Orten und Tagen unentgeltlich impfen; sie müssen an so vielen Orten impfen, daß kein Impfling mehr als fünf Kilometer zurückzulegen hat. Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesrats Impfinstitute einzurichten, welche die notwendige Lymphe beschaffen [20].

Als Beispiel der Staaten, welche die Impfung nur begünstigen, kann Frankreich dienen [21]. Daselbst wird den Aerzten unentgeltlich Lymphe zur Verfügung gestellt; in vielen Departements werden aus öffentlichen Mitteln Aerzte besoldet, welche unentgeltlich impfen, in andern die Aerzte, welche die meisten Impfungen vorgenommen haben, jährlich durch Preise ausgezeichnet; endlich ist die Aufnahme in gewisse öffentliche Schulen durch die Beibringung eines Impfscheins bedingt [22].

§ 13. Die Syphilis und die sonstigen venerischen Krankheiten [23]) sind häufiger als irgend eine andere Krankheit und befallen in den Heeren ungefähr ebenso viele Menschen als in den Kriegen getötet und verwundet werden. Wurden doch in den preußischen Krankenhäusern in den Jahren 1877—1891 von 100 eingetretenen Personen 6,3 wegen venerischer Krankheiten, dagegen nur 4,9 wegen Tuberkulose, 2,7 wegen Typhus und 1,8 wegen Diphtherie aufgenommen, und während im böhmischen Krieg von 1866 in der preußischen Armee 58 Mann, im Krieg von 1870/71 im deutschen Heere 101 Mann und in 120 wichtigeren Kämpfen der Neuzeit 79 Mann auf 1000 getötet und verwundet wurden, werden durchschnittlich jährlich im deutschen Heer 35, im österreichischen 69, im belgischen 80 und im französischen 85 Mann auf 1000 von venerischen Krankheiten befallen [24]. Die sonach sehr wichtige Bekämpfung erfolgt, abgesehen von der Fürsorge der Heeresverwaltungen für die Soldaten, durch polizeiliche Maßregeln gegen die Prostitution [25], die der Hauptherd der Ansteckungen ist.

Ueber die beste Art der Regelung gehen die Meinungen weit auseinander. Der Grund ist mangelhafte Kenntnis der in Betracht kommenden thatsächlichen Verhältnisse, die teils auf der Abneigung der Meisten gegen ihre Erforschung beruht, teils auf der Unmöglichkeit sie öffentlich zu besprechen, teils auf der Neuheit der Städteentwicklung, der die Prostitution ihre gegenwärtige Bedeutung verdankt.

Es liegt am nächsten, der gewerbsmäßigen Unzucht durch Verbot und Bestrafung entgegenzutreten, da sie neben der Gesundheitsgefahr auch eine grobe Unsittlichkeit enthält. Aber in großen Städten, in welchen eine große Zahl von unverheirateten und von verheirateten, mit dem ehelichen Geschlechtsverkehr sich nicht begnügenden Männern mit weiblichen Personen zusammentrifft, die sich in den dürftigsten Verhältnissen befinden oder genußsüchtig sind, ist eine starke Entwicklung des entgeltlichen Geschlechtsverkehrs und seine Steigerung zur gewerbsmäßigen Unzucht so naturgemäß, daß die Bestrafung der ihr verfallenden Mädchen vielen als ungerecht und also die staatliche Gestattung der Prostitution als angemessen erscheint. Der Behauptung, daß der Staat hierdurch seinen sittlichen Beruf

---

20) Es bestehen 25. Sie beschaffen tierische Lymphe in solcher Menge, daß 1893 von 1340950 Erstimpfungen nur 4832 mit menschlicher und 14770 mit unbekannter Lymphe, von 1107025 Wiederimpfungen nur 3380 mit menschlicher und 3785 mit unbekannter Lymphe, alle übrigen mit Tierlymphe ausgeführt wurden.

21) Block, a. a. O. s. v. Vaccine und Salles d'asile (§ 32).

22) Ueber Rußland s. D. V.J.Schr. XVIII, S. 487 und XIX, S. 287.

23) Rosenbaum, Die Geschichte der Lustseuche, 1839; Geigel, Geschichte d. Syphilis, 1867.

24) Töply, Die venerischen Krankheiten in den Armeen, Archiv für Dermatologie Bd. 22 (1890) S. 104, 405, 426, 444.

25) Litteraturangaben über Prostitution und ihre staatliche Behandlung finden sich bei Oettingen, Moralstatistik, 3. Aufl. (1882) S. 181 ff., in den Verhandlungen des deutschen Reichstags 1892/3 Aktenstück No. 173 S. 933, und bei Miehe, Ueber den Einfluß der Kasernierung der Prostitution auf die Ausbreitung der Syphilis, Archiv für Dermatologie Bd. 31 u. 32 S. 144.

verleugne, läßt sich entgegenhalten, daß dieser ihm nicht gebietet, jede Unsittlichkeit zu verfolgen, sondern daß bei Erlassung von Strafdrohungen auch der mögliche Erfolg zu berücksichtigen ist. Die Gestattung der Prostitution empfiehlt sich in dem bezeichneten Fall um so mehr, als dadurch der Erfolg einer anderen Maßregel befördert wird, mit der ihre Gesundheitsgefahren bekämpft werden können, nämlich regelmäßige ärztliche Untersuchung der Prostituierten und Zwangsheilung der krank erfundenen in Spitälern. Denn während bei Bestrafung der gewerbsmäßigen Unzucht die Prostituierten ihr Gewerbe möglichst verheimlichen und, soweit sie dieses Ziel erreichen, nicht untersucht werden können, gestehen im Fall der Duldung wenigstens viele ihren Beruf ein und unterliegen dann regelmäßiger Untersuchung. Auch gegen die Untersuchungen und Zwangsheilungen lassen sich aber Bedenken erheben. Allerdings ist die Einwendung verfehlt, die venerischen Krankheiten dürften nicht bekämpft werden, weil sie die gerechte Strafe der begangenen Unsittlichkeiten seien. Denn die Schwere der Erkrankung steht häufig in keinem Verhältnis zu der Verschuldung des Erkrankten, und jeder Kranke ist eine Gefahr für die Gesamtheit. Ebenso wertlos sind die Einwendungen, daß die Untersuchungen die Menschenwürde in ähnlicher Weise verletzten wie etwa körperliche Züchtigung, und daß es ungerecht sei, das eine Geschlecht im Interesse des anderen einer harten Behandlung zu unterwerfen. Denn wer seinen Körper dem Ersten besten preisgiebt, kann ärztliche Untersuchungen nicht als Würdeverletzung empfinden, und die Untersuchungen finden keineswegs nur im Interesse der mit den Prostituierten verkehrenden Männer statt, sondern auch zum Besten der ferner mit diesen verkehrenden Frauen und ihrer Kinder und aller mit diesen Personen in Beziehung kommenden Personen. Aber offenbar wird der Wert der Untersuchungen dadurch beeinträchtigt, daß ihnen nicht nur die heimlichen Prostituierten entgehen, deren Zahl das Mehrfache der bekannten zu betragen pflegt[26]), sondern auch, abgesehen von den Soldaten, alle mit den Prostituierten verkehrenden Männer. Man hat drastisch gesagt, unter diesen Umständen stünden die Untersuchungen auf der Höhe einer Rinderpestpolizei, die von den verdächtigen nur die schwarzen Tiere töte und sich um die übrigen nicht bekümmere. Dieser Vergleich übertreibt aber. Denn wenn die Untersuchungen auch nur einen kleinen Teil der Ansteckungsgelegenheiten aufheben, so beseitigen sie doch besonders gefährliche Gelegenheiten, weil die Prostituierten, welchen ihr Gewerbe nachgewiesen und deshalb regelmäßige Untersuchung auferlegt werden kann, sich einem besonders häufigen Geschlechtsverkehr hingeben[27]). Außer durch die kleine Zahl der zu Untersuchenden wird der Wert der Untersuchungen dadurch heruntergesetzt, daß sie wegen des Widerstrebens der Prostituierten und wegen der Kosten höchstens einmal in der Woche stattzufinden pflegen, und daß aus den gleichen Gründen die bei den Untersuchungen krank Erfundenen regelmäßig nur so lange im Krankenhaus festgehalten werden, bis die sichtbaren Symptome der Krankheit beseitigt sind. Je weiter die Untersuchungen zeitlich auseinander liegen, um so mehr Personen können von einer erkrankten Prostituierten angesteckt werden, und die nach Beseitigung der sichtbaren Krankheitszeichen aus der ärztlichen Behandlung entlassenen Prostituierten erleiden zum Teil jahrelang Rückfälle, die die mit ihnen verkehrenden Männer krank ma-

26) Nach J. Guyot, La prostitution (1882) S. 324, befanden sich 1880 in Paris neben 3582 der Polizei bekannten Prostituierten etwa 30 000 heimliche. Auch andere Schriftsteller schätzen den Umfang der heimlichen Prostitution auf das Zehnfache der bekannten. Sie rechnen offenbar nicht nur diejenigen Mädchen zu den Prostituierten, welche die Unzucht zur Haupterwerbsquelle machen, sondern auch diejenigen, welche daraus einen mehr oder weniger erheblichen Nebenverdienst ziehen.

27) Wenn für die Untersuchungen auch angeführt wird, daß unter den regelmäßig untersuchten Mädchen weniger venerisch erkrankte gefunden werden, als unter den wegen der Heimlichkeit ihres Gewerbebetriebs nur gelegentlich untersuchten, so ist dies ein Trugschluß. Untersuchungen sind nicht im Stand, Erkrankungen der Untersuchten zu verhindern, und der günstigere Gesundheitszustand der regelmäßig untersuchten bekannten Prostituierten kommt daher nicht von den Untersuchungen, sondern wahrscheinlich daher, daß sie besser zu wohnen pflegen als die gelegentlich untersuchten heimlichen Prostituierten und daher vor und nach jeder Ausübung ihres Gewerbes alle zur Verhütung von Erkrankungen geeigneten Maßregeln treffen können.

chen. Den meisten Männern sind diese Mängel der Kontroleinrichtungen nicht bekannt, sie glauben sich folglich durch sie besser geschützt als sie es in der That sind, und die Kontroleinrichtungen machen daher die Männer leichtsinniger, als im Interesse ihrer Gesundheit und Sittlichkeit liegt.

Die Polizei hat naturgemäß neben den Gesundheitsgefahren der gewerbsmäßigen Unzucht die von ihr ausgehende Verführung und Entsittlichung zu bekämpfen. Sie pflegt zu diesem Zweck den Prostituierten zu verbieten, sich an gewissen öffentlichen Orten (Wirtschaften, Theater) oder in gewissen Straßen zu zeigen, in gewissen Straßen und hinter durchsichtigen Fenstern zu wohnen, öffentlich Männer anzureden, durch auffällige Kleidung oder solches Betragen die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen u. s. w. Diese Maßregeln erreichen aber ihr Ziel nur unvollkommen, und die Polizei hat deshalb häufig zu dem kühnen Mittel gegriffen Bordelle zuzulassen und zu begünstigen, d. h. Unternehmungen, welche dem Publikum gewerbsmäßig Prostituierte zur Verfügung stellen. Sie koncentrieren ihr Personal an unauffälligen Orten, entziehen dadurch der Gesamtheit den entsittlichenden Anblick ihres Treibens und entfernen ihre Verführung aus der Oeffentlichkeit. Gleichzeitig befördern sie die Gesundheitskontrole der Prostituierten, weil sie diese in bekannte Wohnungen bringen, und weil die Unternehmer im Interesse des Rufs des Hauses selbst die Gesundheit ihrer Mädchen überwachen. Aber die öffentlichen Häuser erzeugen auf der anderen Seite schwere Uebelstände. Wegen der Bekanntheit ihrer Lage und der Bequemlichkeit ihrer Inanspruchnahme üben sie mindestens dieselbe Verführung aus wie die selbständigen Prostituierten. Die Unternehmer suchen sich im Interesse des Gewinns möglichst anziehende Mädchen zu verschaffen und begnügen sich deshalb nicht mit denen, welche sich ihnen anbieten, sondern lassen durch Unterhändler unschuldige Mädchen zum Eintritt verführen[28]). Zugleich wird den Mädchen, welche den Unternehmern wertvoll sind, der Austritt erschwert, namentlich indem sie in Schulden gegen diese verstrickt werden, für die sie ihr Eigentum verpfänden müssen, und indem sie weit von ihrer Heimat entfernt werden. Endlich sind auch die gesundheitlichen Ergebnisse des Bordellbetriebs meist ungünstig. Fast überall werden bei ihrem Personal mehr Erkrankungen festgestellt, als bei den unter polizeilicher Kontrole stehenden selbständigen Prostituierten, woraus folgt, daß von ihnen auch mehr Ansteckungen ausgehen[29]). Das angesichts der regelmäßigeren ärztlichen Untersuchungen der Bordellmädchen überraschende Ergebnis mag zum Teil darauf beruhen, daß die sich krank wissenden selbständigen Prostituierten sich in großer Zahl der ärztlichen Untersuchung[30]) entziehen, was für die Bordellmädchen schwer ist. Aber offenbar sind auch die letzteren dadurch einer besonders großen Erkrankungsgefahr ausgesetzt, daß sie von den Unternehmern genötigt werden häufiger und wahlloser als die unter Kontrole stehenden selbständigen Prostituierten den Geschlechtsverkehr auszuüben. Natürlich erkrankt das Bordellpersonal aber seltener als die schlecht wohnenden unteren Klassen der heimlichen Prostituierten, und Bordelle sind daher dann der Gesundheit förderlich, wenn sie Personen enthalten, die außerdem der Prostitution heimlich obliegen würden.

Die Bordelle enthalten regelmäßig nur einen Teil der bekannten Prostituierten, und in Frankreich haben sie sich in neuerer Zeit fortwährend vermindert[31]). Es mag hieran zum

---

28) Wie die Gewinnung von unschuldigen Mädchen für die Prostitution betrieben wird, schildern anschaulich die unter dem Titel The maiden tribute of modern Babylon in der Londoner Pall Mall Gazette vom 6. bis 10. Juli 1885 erschienenen Aufsätze, die mehrfach in's Deutsche übersetzt wurden.

29) Miehe a. a. O. Bd. 31 S. 374 zeigt zahlenmäßig wie in Paris, Lyon, Brüssel, Antwerpen, Rotterdam und Kopenhagen bei den Untersuchungen fortwährend viel mehr Bordellmädchen krank erfunden werden als selbständige Prostituierte. Es giebt aber auch Städte, in denen die Sache umgekehrt liegt.

30) Ueber den häufigen Wohnungswechsel der Prostituierten, den dem im Text erwähnten Zweck zuzuschreiben nahe liegt, vgl. Oettingen a. a. O. S. 223. S. auch Miehe a. a. O. Bd. 31 S. 370.

31) Nach Desprès, La prostitution en France (1883) S. 7 besaß 1880 Frankreich 1328 Bordelle mit 7859 Mädchen, neben welchen 7198 selbständige Prostituierte unter Gesundheitskontrole

Teil ungenügende Strenge der Polizei gegen die selbständigen Prostituierten Schuld sein, der übrigens dadurch enge Grenzen gezogen sind, daß durch Härte die Prostituierten veranlaßt werden, ihren Gewerbebetrieb zu verheimlichen. Aber der Hauptgrund des beschränkten Erfolgs der Bordelle ist die Thasache, daß nicht nur die Prostituierten die Selbständigkeit vorzuziehen pflegen, sondern daß auch viele Männer lieber mit selbständigen Prostituierten als in Bordellen verkehren. Jedenfalls sind die Bordelle häufig nicht im stand, die freien Prostitutierten mit ihrer Gefährdung der Sittlichkeit von den Straßen und von anderen öffentlichen Orten zu verdrängen; trotz ihres Bestehens macht sich die Prostitution oft in der Oeffentlichkeit so breit, daß anständige Mädchen sich hier nur unter männlichem Schutz zeigen können. Deshalb und um zugleich die Uebelstände des Bordellwesens zu vermeiden, hat man in neuerer Zeit öfter in andrer Weise eine Kasernierung der Prostitution ausgeführt. Nach dem Vorgang Bremens, das ihnen eine einzige Straße zum Wohnen angewiesen und überlassen hat, bestimmt man ihnen einen engen Wohn- und Aufenthaltsbezirk oder einige solche Bezirke, die ihnen mehr oder weniger preisgegeben werden. Es wird hierdurch die Säuberung der übrigen Stadt von ihrem unsittlichen Treiben und zugleich die Beseitigung der Zuhälter erreicht, die die Prostituierten, wenn sie einzeln wohnen, oft zum Schutz halten, durch die sie aber nicht selten schlimm ausgebeutet werden. Ferner wird die bei dem Bordellsystem von den Unternehmern geübte Bedrückung des Bordellpersonals und Anwerbung unschuldiger Mädchen beseitigt. Doch besteht bei der Einrichtung die Möglichkeit, daß die Eigentümer der der Prostitution überlassenen Häuser oder die Mieter der einzelnen Stockwerke die Vermietung an die Prostituierten in solcher Weise vornehmen, daß thatsächlich Bordelle entstehen.

§ 14. In Deutschland ist durch Strafgesetzbuch § 180 die Kuppelei und damit das Halten von Bordellen verboten [32]). Nach St.G.B. § 361 Ziff. 6 ist die gewerbsmäßige Unzucht im allgemeinen verboten, aber sie kann von den Polizeibehörden gestattet und den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstands nötigen Vorschriften unterworfen werden. Solche Vorschriften, die regelmäßige körperliche Untersuchungen mit Zwangsheilung organisieren, bestehen in allen größeren Städten [33]).

Aehnlich liegt die Sache in Oesterreich [34]).

In Frankreich ignoriert die Gesetzgebung die Prostitution. Nach den Verordnungen der Lokalbehörden wird nicht nur wie in Deutschland Gesundheitskontrole gehandhabt, sondern es werden auch Bordelle koncessioniert und sogar zur Gewerbesteuer herangezogen [35]).

Die belgische, holländische und italienische Gesetzgebung haben die Angelegenheit nach den gleichen Grundsätzen geordnet [36]).

---

standen. Nach Miehe a. a. O. Bd. 31 S. 373 kommen in Italien auf 6643 Bordellmädchen 3379 selbständige Prostituierte, in Rußland auf 37840 Bordellmädchen 7763 selbständige Prostituierte. Nach derselben Quelle sind in Paris die Bordelle von 193 im Jahr 1842 auf 67 im Jahr 1888 zurückgegangen, in Lyon von 1864 bis 1885 von 42 auf 23, in Brest von 1877 bis 1885 von 27 auf 19, in Petersburg von 1872 bis 1886 von 220 auf 72. In andern französischen Städten und in Dänemark ist dagegen ihre Zahl stabil.

32) Vgl. die Schrift: Das St.G.B. und polizeilich koncessionierte Bordelle, 1877. In einigen Städten duldet die Polizei trotzdem Bordelle (Miehe a. a. O. Bd. 32 S. 98). Ueber einen gescheiterten Versuch der Fortbildung der Gesetzgebung („lex Heinze") s. die Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags, 1892/3 Aktenstücke Nro. 11 und 173.

33) Die Untersuchungen finden meist einmal wöchentlich statt.

34) Mayrhofer, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst (1880) II, S. 1249. Mischler und Ulbrich, Oesterr. Staatswörterbuch II. S. 1050.

35) Block, a. a. O. s. v. débauche. Da den in den Verordnungen enthaltenen Strafdrohungen die gesetzliche Unterlage fehlt, werden sie nicht von den Gerichten, sondern von den Polizeibehörden in geheimem Verfahren angewendet, so daß also die Prostituierten ganz deren Willkür preisgegeben sind. Die Bordellmädchen und diejenigen Prostituierten, welche eine gewisse Gebühr entrichten können, werden in ihrer Wohnung, die übrigen in einem öffentlichen Lokal untersucht.

36) Miehe a. a. O. Bd. 32 S. 92.

In Großbritannien wurde seit 1864 durch die Contagious diseases acts (29 Vict. c. 25, 31 u. 32 Vict. c. 80 und 32 u. 33 Vict. c. 96) Gesundheitskontrole der Prostituierten in 19 Garnison- oder Seestädten, worunter sich London nicht befand, eingeführt. Eine lebhafte Agitation, welche die in jenen Gesetzen enthaltene staatliche Anerkennung der Prostitution und Beschränkung der persönlichen Freiheit angriff [37]), erreichte 1883 die Suspension und durch Gesetz vom 26. April 1886 (49 u. 50 Vict. c. 10) die Aufhebung jener Gesetze. Gleichzeitig, nämlich am 15. August 1885, kam unter dem Druck von Zeitungsberichten über die sittlichen Zustände in London [38]) die Criminal law amendment act (48 u. 49 Vict. c. 69) zu stand, welche den Geschlechtsverkehr mit Kindern und Minderjährigen, Bordelle und verschiedene andere Formen der Kuppelei verbietet.

2. Lebensmittelpolizei [39])

§ 15. Die meisten Nahrungs- und Genußmittel sind dem Verderben ausgesetzt und können ferner gefälscht, d. h. durch andere von geringerem Wert ersetzt oder in einer Weise zubereitet oder behandelt werden, daß ihr Gehalt ihrem Aeußern nicht entspricht. (Milch wird entrahmt, Zucker wird mit Mehl, Mehl mit Schwerspat oder Gips, Honig mit Sirup, gemahlener Kaffee mit Kaffeesatz, Sand und Zichorie vermischt, Wurst mit Stärkmehl, Wein mit Wasser, Spiritus und Farbe vermehrt, Nudeln werden mit Pikrinsäure statt mit Eigelb gefärbt u. s. w.). Wenn verdorbene oder gefälschte Lebensmittel als unverdorbene oder ächte verkauft werden, wird der Käufer mindestens an seinem Vermögen beschädigt, unter Umständen auch noch an seiner Gesundheit oder wenigstens an seiner Kraft. Die Fälschung der meisten Nahrungsmittel ist leicht und also die Versuchung dazu groß, dem Konsumenten ist es in der Regel schwer oder unmöglich, sich vor dem Kauf von der Güte und Aechtheit eines Nahrungsmittels zu vergewissern, und die Hinweisung auf die Unächtheit oder Verdorbenheit, welche oft durch einen niedrigen Preis gegeben wird, ist nur den Erfahrenen verständlich. Deshalb liegt es nahe, den Verkäufer für die Aechtheit und Güte verantwortlich zu machen, ihn wegen absichtlichen oder fahrlässigen Verkaufs verdorbener oder gefälschter Lebensmittel unter Verschweigung dieses Umstands mit Strafe zu bedrohen und diese, wenn die Gesundheit gefährdet wird, zu verschärfen und mit Einziehung der Waren zu verbinden [40]). Die Sicherheit der Käufer wird erhöht, wenn schon die Feilhaltung verdorbener oder verfälschter Lebensmittel als guter oder ächter verboten wird, und noch weiter gesteigert, wenn sogar die Herstellung gefälschter Lebensmittel zum Zweck der Täuschung im Verkehr, sowie die Herstellung, die Feilhaltung und der Verkauf solcher Dinge untersagt wird, welche zur Fälschung von Nahrungsmitteln verwendet werden sollen. Die zuweilen geforderte Bedrohung des bloßen Besitzes gefälschter oder verdorbener

37) Die auf das Festland ausgedehnte Agitation führte 1877 zur Gründung der »Fédération britannique, continentale et générale pour l'abolition de la prostitution spécialement envisagée comme institution legale et tolérée«. Generalsekretär für den Kontinent ist Aimé Humbert in Neuchatel. Der Verein hat internationale Kongresse gehalten und zahlreiche Schriften (von 1876—1880 auch eine Zeitschrift, Bulletin continental) herausgegeben.

38) Es gehören hierher namentlich die in Note 28 erwähnten Berichte der Pall Mall Gazette.

39) Bresgen, Der Handel mit verfälschten und verdorbenen Getränken, Eßwaren und Medikamenten; eine kriminalpolitische Studie, 2. Aufl. 1876. Lammert, Zur Geschichte des bürgerlichen Lebens und der öffentl. Gesundheitspflege. 1880. Elben, Zur Lehre von der Warenfälschung hauptsächlich in geschichtlicher Hinsicht, 1881.

40) Die auf den Betrug gesetzte Strafe reicht zum Schutz der Käufer nicht aus. In zahlreichen Fällen fehlt die für den Betrug wesentliche Absichtlichkeit. Wenn für den bezahlten Preis überhaupt keine bessere Ware zu haben ist, liegt keine Vermögensbeschädigung in dem engen Sinn des Betrugsverbots, sondern nur in einem weiteren Sinn vor. Endlich kann wegen der Oberflächlichkeit, mit welcher im Kleinverkehr mit Lebensmitteln die Verabredungen getroffen zu werden pflegen, sehr häufig der zur Verurteilung wegen Betrugs notwendige Nachweis nicht geführt werden, daß die Vermögensbeschädigung durch Erregung oder Unterhaltung eines Irrtums bewirkt ist, welcher durch Vorspiegelung falscher oder Entstellung oder Unterdrückung wahrer Thatsachen erzeugt worden ist.

Nahrungsmittel durch Händler wird nur ausnahmsweise angemessen sein. Als besonders wirksame Strafe und zur Warnung des Publikums vor unreellen Gewerbetreibenden empfiehlt sich in allen schwereren Fällen die Veröffentlichung der ergangenen Verurteilungen. Eine notwendige Ergänzung solcher Strafdrohungen ist die fortwährende Ueberwachung des Handels mit Nahrungsmittel durch die Polizei und, soweit die Kontrole besondere Kenntnisse voraussetzt, durch Sachverständige[41]).

Die erwähnten Strafdrohungen haben aber auch Schattenseiten. Wenn die ausländische Gesetzgebung nicht ebenso streng ist wie die inländische, sind die einheimischen Händler den fremden gegenüber im Nachteil, da die letzteren von den inländischen Behörden nicht verfolgt werden können, die Untersuchung der aus dem Ausland kommenden Nahrungsmittel an der Grenze, um mangelhafte zurückzuweisen, ist teuer und stört den Handel. Ferner verursachen die Vorsichtsmaßregeln, zu welchen die Verkäufer, namentlich die Zwischenhändler, durch die Bestimmungen genötigt werden, denselben unter Umständen Kosten, die entweder ihren Gewinn schmälern, oder, wenn sie auf die Preise geschlagen werden können, die Käufer belasten. Endlich kommt in Betracht, daß die von der Natur erzeugten Nahrungsmittel in der verschiedensten Güte vorkommen, während die künstlichen Zubereitungen wegen der Mannigfaltigkeit der zu befriedigenden Bedürfnisse sehr ungleich hergestellt werden müssen, und daß infolgedessen der Begriff der meisten Lebensmittel ein sehr unbestimmter ist; die „Milch" genannte Flüssigkeit kann einen reich abgestuften Wasser- und Fettgehalt haben, Bier kann mehr oder weniger stark, dick, gewürzt und gefärbt sein. Es besteht daher die Möglichkeit, daß die zur Anwendung der Strafgesetze gegen Feilhaltung und Verkauf gefälschter Nahrungsmittel berufenen Gerichte und Sachverständigen einen Begriff so fassen, daß Waren, die keine Behandlungen oder nur solche erfahren haben, die von weiten Kreisen als mit ihrem Begriff vereinbar angesehen werden, nicht darunter fallen, daß also z. B. eine von Natur dünne Milch als durch Beimischung von Wasser, ein durch Zuckerzusatz verbesserter Wein als hierdurch gefälscht angesehen wird. Es werden dann bald Zubereitungen, welche bestimmte Bedürfnisse befriedigen, ganz verhindert, bald werden die Verkäufer genötigt, solche Zubereitungen unter besonderen Benennungen feilzuhalten, welche sie dem Publikum fremd machen oder verleiden. Andrerseits kann die Annahme einer weiten Begriffsbestimmung dahin führen, daß von Haus aus besser beschaffene Waren künstlich auf die vom Richter für genügend erachtete Beschaffenheit heruntergesetzt werden. Dieselben Uebelstände treten natürlich ein, wenn der Gesetzgeber den Begriff eines Nahrungsmittels feststellt[42]).

§ 16. Bei einigen Lebensmitteln kommen noch weitere Maßregeln in Betracht. Vor allem beim Fleisch, teils wegen der bedeutenden Gefahren, mit welchen es die Gesundheit bedroht, teils wegen der Ausdehnung seines Verbrauchs und der Höhe seines Werts. Wenn die Konsumenten vor den Nachteilen sicher sein sollen, die der Genuß von Fleisch erzeugt, das von kranken oder gefallenen oder mit Parasiten behafteten Tieren herrührt, müssen alle Tiere, bevor sie geschlachtet werden und noch einmal, nachdem sie zerlegt sind, von einem Sachverständigen (Tierarzt) untersucht werden[43]). Die Uebung einer solchen Kontrole wird Fleischschau genannt. Für das Fleisch, das sich dabei als minderwertig ergibt, wird der Verkauf nur unter Angabe dieser Thatsache gestattet (auf sog. Freibanken), während zum Genuß ungeeignetes dem Abdecker zugeführt wird[44]).

---

41) Vgl. darüber insbesondere die Schrift von König, Untersuchungsämter für Nahrungs- und Genußmittel, 1882.

42) So ist z. B. in Bayern bestimmt, daß Bier nur aus Malz, Hopfen und Wasser bereitet werden darf, und nach einem deutschen Reichsgesetz vom 15. Juni 1897 müssen butterähnliche Zubereitungen, deren Fettgehalt nicht ausschließlich von Milch stammt, im Verkehr als Margarine bezeichnet werden.

43) Silberschlag, Die ältere Gesetzgebung betreffend das Schlachten von krankem Vieh, D.V.-J.-Schr. X, S. 594.

44) Insbesondere auch zur Erleichterung der

Ferner ist des Wassers zu gedenken, von dem in größeren Orten die an Ort und Stelle befindlichen Brunnen und Quellen nicht die großen Vorräte zu liefern vermögen, welche zum Genießen, zu Zwecken der Reinlichkeit, für die Gewerbe, die Landwirtschaft und zur Löschung von Feuersbrünsten nötig sind. Wo das am Ort vorhandene Wasser ausreicht, enthält es oft Beimischungen, welche die Gesundheit gefährden. Diesen Mängeln ist durch Leitungen abzuhelfen, welche Wasser aus Flüssen, das zunächst gereinigt wird, oder aus ferner gelegenen Quellen zuführen und unter die einzelnen Häuser und die nötige Zahl von öffentlichen Brunnen verteilen. Natürlich fallen diese Aufgaben den öffentlichen Korporationen nur zu, soweit sie nicht von der Privatindustrie gelöst werden.

§ 17. Die starke Entwicklung des Handels und der Konkurrenz in demselben hat in den letzten Dezennien die Lebensmittelfälschung ganz außerordentlich gesteigert, und die Gesetzgebung hat ihr daher ihre besondere Aufmerksamkeit zugewendet[45]). In Frankreich wurden durch ein Gesetz vom 27. März 1851 die einschlagenden Bestimmungen des Code pénal revidiert und erweitert[46]), nachdem schon durch Dekret vom 15. April 1838 bestimmt worden war, daß die Errichtung eines öffentlichen Schlachthauses die Aufhebung aller in der betreffenden Gemeinde vorhandenen Privatschlachthäuser zur Folge hat. In Großbritannien wurde ein 1868 erlassenes Gesetz (23 u. 24 Vict. c. 84), das sich in der Praxis nicht bewährte, 1872 durch ein weiteres (35 u. 36 Vict. c. 74) ergänzt, welches entsprechende Strafdrohungen gegen Herstellung, Feilhaltung und Verkauf gefälschter und namentlich gesundheitsgefährlicher Lebensmittel enthält, die Ermittlung und Verfolgung der bis dahin nur im Wege der Popularklage verfolgbaren Uebertretungen gewissen zugleich mit den notwendigen Rechten ausgestatteten Beamten aufträgt, die Gerichte verpflichtet, jede Verurteilung eines rückfälligen Fälschers zu veröffentlichen, und das Ministerium ermächtigt, die Lokalbehörden zur Anstellung von Sachverständigen anzuhalten, welche verdächtige Nahrungsmittel zu untersuchen haben, und deren Aussagen für den Richter bis zum Beweis des Gegenteils maßgebend sind. Das Gesetz wirkte sehr günstig für das Publikum, stieß aber bei den Gewerbtreibenden auf solchen Widerstand, daß man es 1875 durch ein anderes (38 u. 39 Vict. c. 63) ersetzte, dessen Neuerungen hauptsächlich darin bestehen, daß die Veröffentlichung der Verurteilung abgeschafft, Berufung gegen die lokalen Sachverständigen an die Sachverständigen der obersten Zollbehörde zugelassen und die Beimischung von fremden unschädlichen Stoffen zu Nahrungsmitteln unter der Bedingung gestattet wird, daß die Ware dem Käufer ausdrücklich als Mischung bezeichnet wird. Den vielfach geäußerten Wunsch, die Anstellung von Sachverständigen allen lokalen Behörden zur Pflicht zu machen, konnte das neue Gesetz wegen Mangels einer genügenden Zahl

---

Fleischschau empfiehlt sich für Städte die Herstellung von öffentlichen ausschließlich zu benützenden Schlachthäusern. Wo eine größere Zahl von Schlachtstätten besteht, ist die Verhinderung der gelegentlichen Umgehung der den Beteiligten sehr unbequemen Fleischschau ein Ding der Unmöglichkeit. Außer der Verhütung dieser Gefahr hat aber die Herstellung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachtzwang noch den weiteren Vorteil, daß dadurch an die Stelle zahlreicher, die öffentliche Gesundheit bedrohender Fäulnisherde ein einziger gesetzt wird, daß der Handel mit den Nebenprodukten der Tiere und die Besteuerung des Fleisches erleichtert wird, und daß die Sicherheitsgefahren vermieden werden können, die mit dem Treiben der Tiere nach Schlachtstätten im Inneren der Ortschaften verbunden sind. Vgl. Hüllmann, Ueber die Anlage öffentlicher Schlachthäuser D. V.J.Schr. XIV, S. 439 ff.

45) Eine übersichtliche Darstellung aller neueren Gesetzgebungen enthalten die Motive zu den 1878 und 1879 dem deutschen Reichstag vorgelegten Entwürfen eines Gesetzes über den Verkehr mit Nahrungsmitteln ꝛc. Der erste Entwurf mit Motiven ist auch im Buchhandel erschienen (1878). Vgl. ferner Löbner, Die Gesetzgebung des Deutschen Reichs wider Verfälschung der Nahrungsmittel, mit einem Anhang, enthaltend die wichtigeren ausländischen Gesetze (1878).

46) Vgl. D. V.J.Schr. X, S. 357 ff. Ueber das Pariser Lebensmitteluntersuchungsamt s. D. Cochin in der Révue des deux mondes vom 15. Juni 1883 und Documents sur les falsifications des matières alimentaires et sur les travaux du laboratoire municipal, 2ième rapport, publié par la préfecture de police, 1885.

befähigter Personen nicht erfüllen. Ueber Schlachthäuser siehe 10 u. 11 Vict. c. 34 und die Public health act von 1875 sec. 169; Schlachtzwang kann danach nicht eingeführt werden. Die Bestimmungen über die Wasserversorgung sind jetzt zusammengefaßt in der Public health act sec. 51—69; hervorzuheben ist sec. 62, wonach die Eigentümer solcher Häuser, welche keine genügende Wasserversorgung haben, zur Einrichtung einer solchen gezwungen werden können, und sec. 299, wonach unter gewissen Voraussetzungen die Lokalbehörden vom Minister angehalten werden können, eine Wasserleitung auszuführen. Oesterreich besitzt ein Gesetz vom 21. Juni 1880, nach welchem die Herstellung von Kunst- oder Halbwein für den Verkauf koncessionspflichtig ist, und nach welchem weinähnliche Getränke, außer wenn Traubensaft lediglich zum Zweck der Verbesserung oder Haltbarmachung (im Gegensatz zur Vermehrung) mit anderen Stoffen versetzt wird, unter einer für Wein üblichen Bezeichnung nicht angekündigt, feilgeboten, verkauft oder ausgeschänkt werden dürfen.

In Deutschland sind die ungenügenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Partikulargesetzgebungen teils ersetzt und teils ergänzt worden durch ein Reichsgesetz vom 14. Mai 1879 [47]), das sich in verschiedenen Punkten an die englische Gesetzgebung anlehnt, aber nicht nur für Nahrungs- und Genußmittel, sondern auch für Bekleidungsgegenstände, Spielwaren, Tapeten, Farben, Petroleum, Eß-, Trink- und Kochgeschirr gilt. Während bezüglich der teils vom Gesetzgeber selbst erlassenen, teils dem Kaiser und Bundesrat anheimgegebenen Verbote, die im Wesentlichen auf den oben in § 15 dargelegten Erwägungen beruhen, auf die §§ 5—14 des Gesetzes verwiesen werden kann, ist hier hervorzuheben, daß Verurteilungen wegen Verletzung jener Verbote durch die verurteilende Behörde öffentlich bekannt gemacht werden können, Freisprechungen auf Antrag des Freigesprochenen bekannt gemacht werden müssen; daß den Polizeibeamten das Recht eingeräumt ist, in die Verkaufslokale einzutreten, von Gegenständen, welche unter das Gesetz fallen und öffentlich feilgehalten werden, gegen Entschädigung Proben zum Zweck der Untersuchung zu entnehmen und bei Personen, welche nach Maßgabe des Gesetzes gewisse Verurteilungen erfahren haben, Revisionen vorzunehmen; daß endlich die von den größeren Gemeinden erwartete Anstellung von Beamten zur technischen Untersuchung von Lebensmitteln dadurch begünstigt wird, daß die auf Grund des Gesetzes ausgesprochenen Geldstrafen der Kasse zugewiesen sind, welche für den Ort der That einen Beamten der bezeichneten Art unterhält [48]). Das Gesetz hat durch Gesetze vom 25. Juni und 5. Juli 1887, vom 20. April 1892 (Wein) und vom 15. Juni 1897 (Butter) Ergänzungen erfahren. Bezüglich der Fleischschau und des Zwangs zur Benutzung öffentlicher Schlachthäuser ist auf die Gewerbeordnung § 23 und die einschlagenden partikularrechtlichen Bestimmungen zu verweisen (in Preußen Gesetze vom 18. März 1868 und 9. März 1881, in Bayern Polizeistrafgesetzbuch Art. 74 und 145, in Württemberg P.St.G. Art. 29, in Baden P.St.G.B. § 93 u. 95) [49]). In der Wasserversorgung ist besonders Großartiges in Württemberg geleistet worden [50]).

---

47) Betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen. Ausgaben existieren von Zinn, Meyer und Finkelnburg, Bär, Orloff, Haas u. A. m. Die Materialien zu dem Gesetz sind abgedruckt in Annalen 1882 S. 781 ff. Ueber wohlthätige Folgen des Gesetzes s. die Mitteilungen in J. f. G.V. VI (1882) S. 1035 ff. und VII (1883) S. 317 ff.

48) Oeffentliche Untersuchungsanstalten für Nahrungsmittel bestehen nur in Südwestdeutschland in größerer Zahl. Vgl. die Verhandlungen des Vereins für öffentliche Gesundheitspflege im September 1897, mitgeteilt in der D. V.J.Schr. Bd. 30.

49) Schlampp, Die Fleischbeschaugesetzgebung in den Staaten des deutschen Reichs, 1892. Schneidemühl, Das Fleischbeschauwesen im Deutschen Reich, 1892.

50) Von den auf der wasserarmen Rauhen Alb gelegenen Ortschaften haben während der siebziger Jahre ungefähr hundert in neun Gruppen mit zusammen gegen 40000 Einwohner auf einem Gebiet von 30 qkm Wasserleitungen hergestellt, welche das Wasser 117—310 m hoch heben, sich in fast alle Haushaltungen verzweigen und täglich auf den Kopf 75 l liefern. Die Kosten stellen sich auf 5610000 M., wovon der Staat ungefähr ein Viertel übernahm. Vgl. Die öffentliche Wasserversorgung in Württemberg, Denkschrift

In Oesterreich ist über die Nahrungsmittelpolizei am 16. Januar 1897 ein Gesetz erlassen worden, das sich eng an das deutsche anlehnt.

3. Baupolizei[51]).

§ 18. Die Baupolizei verfolgt folgende Ziele: 1) Den Schutz gegen Feuersgefahr. Zu diesem Zwecke werden z. B. Anordnungen erlassen über die Anlegung und die periodische Untersuchung der Feuerstellen, über die Offenhaltung von Zwischenräumen zwischen den einzelnen Gebäuden, über die zur Herstellung der Gebäude und namentlich der Dächer zu verwendenden Materialien. 2) Die Verhütung von Unglücksfällen. Sie wird z. B. erstrebt durch Bestimmungen über die Fundierung der Häuser, durch die Vorschrift, an Treppen und andern gefährlichen Stellen Geländer anzubringen, durch die Forderung der Niederreißung baufälliger Gebäude. 3) Die Beförderung des Verkehrs. Von diesem Gesichtspunkt aus werden Straßenlinien gezogen und bestimmt, wie die Häuser zu denselben zu stellen sind, die Oeffnung von Thüren und Fenstern und die Anlegung von Treppen u. dgl. in den Straßenraum hinein untersagt, die Ableitung von Wasser von den Häusern auf die Straßen verboten. 4) Die Befriedigung des Schönheitsgefühls. Ihr dient z. B. die Bestimmung, daß in den besseren Straßen keine Scheuern, Ställe u. dergl. errichtet, die Häuser mit der Traufseite an die Straße gestellt werden, die Fenster eine gewisse Größe haben müssen. 5) Die Sicherung der Gesundheit. Demgemäß wird z. B. die Herstellung zu niedriger oder zu nah beisammen liegender und der Gebrauch feuchter Wohnungen verboten und die Anlegung und Räumung der Abtritte geregelt.

Hierher gehört nur die den Schutz der Gesundheit bezweckende baupolizeiliche Thätigkeit, der jedoch einige die ganze Baupolizei betreffende Angaben vorausgeschickt werden müssen.

§ 19. Die Beobachtung der polizeilichen Forderungen, welche sich auf die Herstellung von Bauten beziehen, kann entweder dadurch erreicht werden, daß sie in Gebote und Verbote gefaßt werden, deren Verletzung mit gerichtlicher Strafe und polizeilichem Zwang bedroht wird, oder dadurch, daß jedem, der bauen will, die Einholung polizeilicher Erlaubnis auferlegt wird, welche nur erteilt wird, wenn der Bauplan den öffentlichen Interessen entspricht. Auch im letzteren Falle ist es nicht ausgeschlossen, daß die polizeilichen Forderungen gesetzlich fixiert, und also der Willkür der Behörden Schranken gesetzt werden. Aber dennoch sind bei dem Genehmigungsprinzip die Baulustigen in üblerer Lage als bei dem bloß repressiven Verfahren. Denn bei dem ersteren System können die Behörden mannigfaltige Wünsche dadurch durchsetzen, daß der Widerstand dagegen sich mit einer oft sehr empfindlichen Verzögerung der Bauerlaubnis bestraft, und ferner nötigt das Präventivsystem die Baulustigen, sich in allen Fällen mit den Behörden auseinanderzusetzen, während sie bei dem Repressivsystem hierzu nur gezwungen sind, wenn sie in den Verdacht einer Gesetzesverletzung geraten. Es muß daher für höher entwickelte Staaten das Genehmigungsprinzip als verwerflich, das Repressivsystem als das richtigere bezeichnet werden, wie letzteres denn auch in England und Frankreich eingeführt ist. Dabei ist aber zu beachten, daß da, wo Genehmigung hergebracht ist, kein plötzlicher Uebergang zu dem freieren System stattfinden kann, da sonst die Bauunternehmer und Bauhandwerker aus Unkenntnis der Vorschriften,

---

des Ministeriums des Innern, 1881. Im übrigen s. Grahn, Die Arten der Wasserversorgung der Städte des deutschen Reichs mit mehr als 5000 Einwohnern, 1884.

51) Baumeister, Stadterweiterungen, 1876. Derselbe, Normale Bauordnungen, 1880. Varrentrapp, Bauordnungen und Ueberwachung von Bauten, D. V.J.Schr. XIII, S. 543 ff. Stübben, der Städtebau, 1890. Derselbe, der Bau der Städte in Geschichte und Gegenwart, 1895. Adickes, Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Städteerweiterung, im Archiv VI (1893) S. 428. Gruber, Anhaltspunkte für die Verfassung neuer Bauordnungen, 1893. Meyn, Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung, 1883. Eberstadt, Städtische Bodenfragen, 1894. Weyl, Handbuch der Hygiene, Bd. 4, 1896.

um welche sie sich ja bisher nicht viel zu bekümmern brauchten, zahlreiche Gesetzesverletzungen begehen und in Strafen verfallen. Der Uebergang muß vielmehr dadurch zu einem allmählichen gemacht werden, daß zunächst nur die einfacheren Baufälle (Reparaturen, Veränderungen im Innern von Häusern u. s. w.) freigegeben oder wenigstens nur anzeigepflichtig gemacht werden, und daß erst, wenn hierdurch eine gewisse Vertrautheit des Publikums mit der Baugesetzgebung erreicht ist, zur vollen Freiheit übergegangen wird. — Einzelne an Gebäude zu stellende Forderungen können ebensogut durch das private Nachbarrecht wie durch öffentlichrechtliche Bestimmungen erhoben werden; im ersteren Fall werden nur für die Nachbarn, im letzteren nur für die Behörden Ansprüche begründet.

§ 20. Die Forderungen der Baupolizei müssen, seit sich die Menschen nicht mehr hinter Ringmauern zusammendrängen müssen und mit dem Wachsen der Städte, des Verkehrs, der Wohlhabenheit und des Geschmacks immer strenger werden. Die aus alter Zeit überkommenen engen und gewundenen Straßen, die Häuser mit überhängenden oberen Stockwerken und unsymmetrischen Fassaden, die Abtritte mit Versitzgruben, die Dächer von Stroh oder Schindeln, die Mischung von Wohngebäuden und gewerblichen oder landwirtschaftlichen Anlagen, alles dies und noch manches andere, was früher unbedenklich oder unvermeidlich war, genügt den heutigen Ansprüchen und Bedürfnissen nicht mehr. Die Anwendung der jeweils geltenden Bestimmungen auf die früher errichteten Gebäude würde aber in den meisten Fällen von den Eigentümern schwere Opfer fordern und als verletzende Härte empfunden. Es können daher die Bauvorschriften im Allgemeinen nur für die neu zu errichtenden oder von Grund aus zu reparierenden Bauwerke erlassen werden, und es kann diese Regel nur so weit außer Anwendung bleiben, als die Erfüllung einer neuen Bestimmung den Betroffenen keine erheblichen Kosten verursacht, oder ein besonders dringendes Bedürfnis befriedigt, oder als den Beteiligten gleichzeitig entsprechende Entschädigung gewährt wird. Auch die französische Bestimmung, daß Häuser, welche mit einer neuen Straßenlinie nicht im Einklang stehen, nicht ausgebessert werden dürfen (so schon ein kgl. Edikt von 1607), enthält eine bedenkliche Belastung des Privateigentums.

§ 21. Die Baupolizei muß einen Unterschied machen zwischen Dörfern und Städten, oder genauer zwischen Orten mit überwiegend landwirtschaftlichem Betrieb und andern Orten. Der landwirtschaftliche Betrieb verlangt, daß die Scheuern, die eine erhebliche Feuersgefahr bedingen, und die Stallungen und Dunggruben, die die Reinlichkeit und Gesundheit bedrohen, in naher Verbindung mit den Wohnungen stehen, während andererseits die Gesundheit der ländlichen Bevölkerung durch die Art ihrer Beschäftigung und den vielen Aufenthalt im Freien befördert wird und Feuersbrünste wegen der isolierten Stellung der Häuser sich nicht leicht weit ausdehnen. In den Städten, wo die Häuser und Menschen eng zusammengedrängt sind, ein lebhafter Verkehr stattfindet, große Werte aufbewahrt werden und die Lebensweise vieler Menschen der Gesundheit wenig zuträglich ist, müssen nach allen Richtungen strengere Forderungen gestellt werden, zu deren Erfüllung aber auch alle Voraussetzungen, namentlich die ökonomischen, gegeben zu sein pflegen. Auch die Thatsache, daß in den Städten verhältnismäßig mehr Einwohner zur Miete wohnen, als in den Dörfern, macht in den ersteren stärkere Eingriffe der Polizei nötig.

§ 22. Um nun speziell auf die gesundheitliche Baupolizei zu kommen, so hat diese mit zwei großen Schwierigkeiten zu kämpfen. So sicher es ist, daß bei der Entstehung vieler Krankheiten die Wohnungen einen Faktor bilden, so wenig ist bis jetzt über die Art ihrer Mitwirkung bekannt; die Beschränkung der Freiheit und die finanzielle Belastung der Grundeigentümer muß aber offenbar um so vorsichtiger geübt werden, je unsicherer der dadurch zu erreichende Erfolg ist. Ferner sind die Wohnungen abgesehen von ihrem sonstigen Zustande um so gesundheitsgefährlicher, je enger in ihnen die Menschen bei einander wohnen, und da durch die Erhebung gesundheitspolizeilicher Forderungen die Wohnungs-

preise gesteigert und hierdurch die Menschen zu engerem Zusammenrücken angeregt werden, ist also der Erfolg solcher Forderungen dadurch bedingt, daß gleichzeitig dem Zusammenrücken der Menschen entgegengearbeitet wird, indem dafür gesorgt wird, daß gute Wohnungen zu Preisen zu haben sind, welche die unteren Klassen aufbringen können, und indem geeignete polizeiliche Anordnungen getroffen werden, z. B. Feststellung des Minimalluftraums für jeden Bewohner einer Wohnung. In dieser Beziehung ist aber das Können der Verwaltung ein begrenztes. Sie kann für den in großen Städten so häufigen Fall, daß Wohnungen der unteren Klassen zum Zweck der Anlegung neuer Straßen, Warenlager, Eisenbahnen, öffentlicher Gebäude ꝛc. niedergerissen werden, bestimmen, daß dafür neue Wohnungen von gleicher Art errichtet werden müssen. Und die Gemeinden können, soweit die Privatspekulation und gemeinnützige Vereine nicht sorgen, selbst die Herstellung von Arbeiterwohnungen in die Hand nehmen, obgleich die Thatsache, welche die Privatspekulation auf diesem Gebiete vorsichtig macht, auch die Gemeinden gefährdet, nämlich die Unordnung der Wirtschaft der unteren Klassen, die den Vermieter nur bei großer Aufmerksamkeit zur Erzielung einer angemessenen Rente kommen läßt. Aber wenn der Arbeitslohn so niedrig ist, daß dafür eine gute Wohnung nicht zu beschaffen ist, kann eine Verbesserung der Wohnungsverhältnisse nur in dem Maße erreicht werden, als es den Arbeitern unter dem Antrieb der wohnungspolizeilichen Bestimmungen gelingt, sich höhere Löhne zu verschaffen [52]).

Die geltenden Bestimmungen beziehen sich fast nur auf die Herstellung, nicht auch auf die Benützung der Wohnungen, und es kommt namentlich die Bestimmung des Luftraums, der mindestens auf jeden Bewohner einer Wohnung kommen muß, nur vereinzelt vor und geht nicht über 10 cbm hinaus. Die wichtigsten zur Anwendung kommenden Maßregeln sind folgende: 1) Regelung der Herstellung neuer Stadtteile. Sie ist durch das rasche Wachsen der Städte nahe gelegt und erfolgt durch behördliche Bebauungspläne, welche namentlich die Straßen bestimmen. Je dichter das Straßennetz gemacht wird, um so kleiner werden die Bauplätze und um so sicherer wird die Herstellung von Hintergebäuden verhindert, denen Licht und Luft zu fehlen pflegt, sowie von großen Fabrikanlagen, die durch Rauch, Staub, Gase, Lärm ꝛc. die Umgebung gefährden. Regelmäßig kann nicht die Absicht bestehen, die Entwicklung der Industrie zu gefährden, und es müssen daher neben Bezirken mit engem Straßennetz auch solche mit weitem Netz geschaffen werden. Ein solches ist auch Bedingung für die Herstellung von Villen mit Gärten. Die Errichtung von Fabriken, Hinterhäusern und Mietskasernen in Vierteln, welche für Villen bestimmt sind, läßt sich durch Verbote verhindern. Wenn den Nebenstraßen eine geringe Breite gegeben wird, wird auch verhindert, daß daran hohe Gebäude errichtet werden, da die zulässige Höhe der Gebäude nach der Straßenbreite bestimmt zu werden pflegt. Außerdem kann der zu engen Zusammendrängung der Menschen durch die Bestimmung entgegengewirkt werden, daß zwischen je zwei Häusern ein gewisser Raum frei gelassen werden muß, oder daß nur ein bestimmter Teil jedes Bauplatzes überbaut werden darf [53]). 2) Verbot der Herstellung zu niederer Wohnungen mit zu kleinen oder zu wenig Fenstern, da hier die Bewohner durch Mangel an reiner Luft gefährdet werden. 3) Verbot der Herstellung von Kellerwohnungen, d. h. von Wohnungen, deren Fußboden erheblich niedriger liegt als das sie umgebende Terrain. Kellerwohnungen sind nicht nur notwendig feucht, sondern wegen der unvermeidlichen Kleinheit der Fenster auch dunkel und schlecht ventiliert. 4) Verbot, neu gebaute Häuser vor Ablauf einer gewissen Frist zu beziehen. Da die Ursachen der Gesundheits-

---

52) Litteratur s. in Hdb. Bd. II, 1. Abh. XXII. zu §§ 23, 46, 65.

53) Die Regelung der Stadterweiterung ist von dem Deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege seit 1888 fast auf jeder Versammlung in förderlicher Weise besprochen worden. Vgl. die Berichte über die Verhandlungen in der D. V.J.Schr., namentlich den Bericht über die zusammenfassende Verhandlung im Jahre 1895 in Bd. 28.

gefährlichkeit neuer Häuser nicht zuverlässig bekannt sind und die gewöhnlich als Hauptgrund angesehene Feuchtigkeit je nach der Bauart, dem Baumaterial und dem während und nach dem Bauen herrschenden Wetter sehr verschieden ist, ohne daß man jedoch im Stande ist, den Feuchtigkeitsgehalt eines Hauses auf einfache Weise festzustellen, darf die Frist nicht zu hoch bemessen werden und muß jedenfalls, je länger sie ist, um so mehr in allen geeigneten Fällen durch Dispense beschränkt werden. 5) Fürsorge für guten Zustand des Straßenkörpers, d. h. für Pflasterung, Reinigung und Besprengung der Straßen. Diese zunächst für den Verkehr notwendigen Maßregeln sind auch für die Gesundheit von großem Belang. Denn auf gut angelegten, namentlich auf gepflasterten Straßen läuft das Wasser rascher und vollständiger ab und wird also an der Beihilfe zum Faulen der auf die Straße gelangenden organischen Stoffe gehindert. Die Reinigung nimmt diese Stoffe ganz hinweg, und die Besprengung löscht den den Lungen schädlichen Staub [54]). 6) Fürsorge für die Beseitigung der Abfallstoffe, d. h. der Küchen- und Gewerbeabfälle, des Kehrichts, des zu Reinigungen verwendeten Wassers und der Exkremente der Menschen und der Haustiere.

§ 23. Für die bei der heutigen Koncentrierung der Bevölkerung sehr schwierige und daher zu großer Wichtigkeit gelangte Beseitigung der Abfallstoffe [55]) ist die nächstliegende Einrichtung die Herstellung von Sammelstellen bei den einzelnen Häusern, deren Inhalt, so oft sie gefüllt sind, weggebracht und, soweit er sich hierzu eignet, von der Landwirtschaft als Dung verwendet wird. Gewöhnlich bestehen besondere Sammelstellen für die Haushaltungs- und Gewerbeabfälle und für die Exkremente. Für die letzteren dienen meistens Gruben. Wenn diese ungemauert sind (Versitzgruben), dringt die Hauptmasse, wenn sie gemauert sind, wenigstens ein Teil des Inhalts in das sie umgebende Erdreich ein, wodurch zwar die Fortschaffung vereinfacht, aber auch nicht selten eine Befeuchtung der Häuser, Vergiftung der Brunnen und Verunreinigung der Luft erzeugt wird. Es ist daher in gesundheitlicher Beziehung ein großer Fortschritt, wenn als Sammelstellen bewegliche wasserdichte Tonnen oder Kästen verwendet werden (Tonnensystem). Es wird dadurch zugleich die Abfuhr erleichtert, da die Tonnen und Kästen so, wie sie sind, fortgebracht werden können, während bei Gruben der Inhalt erst in transportable Behälter geschöpft oder gepumpt werden muß. Um die Abfuhr weniger kostspielig zu machen, scheidet man zuweilen durch Siebe und ähnliche Einrichtungen die flüssigen Bestandteile der Abfallstoffe von den festen und leitet die ersteren in die Dohlen und Gräben, die zur Aufnahme und Fortleitung des Regenwassers bestehen, und die bald in Bäche oder Flüsse, bald auf geeignete Grundstücke münden. In großen Städten bleibt aber die Abfuhr wegen der zurückzulegenden großen Entfernungen auch so noch sehr kostspielig, und man verfährt daher immer häufiger in der Art, daß man die ganze Stadt mit einem alle Häuser berührenden Kloakensystem durchzieht, das alle festen und flüssigen Abfallstoffe und gewöhnlich auch das Regenwasser aufnimmt und aus der Stadt wegführt. Die Wegführung findet durch Schwemmung statt, d. h. es wird die Masse durch Wasserzuleitung so dünnflüssig gemacht und den Kloaken eine solche Neigung gegeben, daß ihr ganzer Inhalt sich von selbst an den Ort der Unterbringung bewegt. Die Kloaken nehmen namentlich auch alle Abfälle der Werkstätten und Fabriken auf, die beim Abfuhrsystem besonders schwer zu beseitigen sind, da sie meist keinen Dungwert haben. Die Unterbringung des Kloakeninhalts findet womöglich in einem Flusse oder im Meere statt [56]). Doch können nur sehr bedeutende Flüsse die Abfälle einer großen Stadt

54) Während die Reinigung der Ortsstraßen gewöhnlich den Eigentümern der anstoßenden Häuser auferlegt wird, kann in großen Städten nur die Besorgung durch die Gemeindebehörde befriedigende Zustände herstellen.

55) Varrentrapp, Die Entwässerung der Städte, 1868. Heiden, Die menschlichen Exkremente, 1882. Fischer, Die menschlichen Abfallstoffe, 1882 (Supplement zur D. V.J.Schr.). Heiden, Müller und v. Langsdorff, Die Verwertung der städtischen Fäkalien, 1885.

56) In einigen holländischen Städten wird in

aufnehmen, da sie in kleinen weithin das Wasser unbrauchbar machen und die Luft mit übelriechenden und schädlichen Gasen erfüllen. Die Frage, wie in Ermangelung eines aufnahmsfähigen Wassers der Kloakeninhalt unterzubringen ist, gehört zu den schwierigsten der Gesundheitspolizei. Die Verarbeitung zu konzentriertem und daher leicht transportablem Dünger hat noch nirgends rentiert. Es wird daher gegenwärtig mit Vorliebe die Ausgießung des Schmutzwassers auf ausgedehnte Feldflächen angewendet (Berieselung). Diese nehmen die festen Stoffe auf, während das Wasser teils verdunstet, teils in den nächsten Fluß oder Bach abläuft. Das System hat den Vorzug, daß es die Dungkraft des Kloakeninhalts ausnützt. Aber die Landwirte schätzen dessen Wert meist niedriger als die Selbständigkeit, die ihnen durch Einbeziehung ihrer Grundstücke in ein Berieselungssystem verloren geht. Deshalb sind die Städte in der Regel genötigt, die zu berieselnden Grundstücke käuflich oder pachtweise an sich zu bringen und also einen großen landwirtschaftlichen Betrieb zu unternehmen, bei dem sie keinen Gewinn, aber doch die Beseitigung der Abfallstoffe um einen angemessenen Preis erzielen [57]).

§ 24. Das positive Recht der sanitären Baupolizei ist in Deutschland [58]) nur zu einem kleinen Teil in Gesetzen, größtenteils in Verordnungen der Landes-, Provinzial- und Lokalbehörden enthalten. Von gesetzlichen Bestimmungen ist für das ganze Reich § 367 Ziff. 15 des St.G.B.s zu erwähnen, für Preußen das Gesetz vom 2. Juli 1875 betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, für Bayern die Artikel 73 und 92—94 des P.St.G.B.s vom 26. Dezember 1871, für Sachsen das Gesetz vom 6. Juli 1863 betr. das Verfahren wegen polizeilicher Beaufsichtigung der Baue, für Württemberg die Allgemeine Bauordnung vom 6. Oktober 1872, für Baden § 116 des P.St.G.B.s vom 31. Oktober 1863 und die Gesetze vom 20. Febr. 1868 und vom 26. Juni 1890 betr. die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten. Fast im ganzen Reich ist die Ausführung von Bauten von polizeilicher Genehmigung abhängig [59]).

In Oesterreich sind die Bauordnungen von den einzelnen Ländern erlassen. Alle machen das Bauen von polizeilicher Genehmigung abhängig. Nach der Gewerbeordnung dürfen die Gewerbe des Baumeisters, Maurermeisters, Zimmermeisters und Steinmetzmeisters nur mit polizeilicher Koncession betrieben werden, die auf Grund eines Befähigungsnachweises erteilt wird.

In Frankreich hat die Baugesetzgebung ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der Sicherung des Verkehrs zugewendet und die Fürsorge für die Gesundheit den Lokalbehörden überlassen. Doch hat ein Gesetz vom 13. April 1850 über ungesunde Wohnungen den Gemeinderäten das Recht erteilt, wenn eine Kommission von Sachverständigen eine vermietete Wohnung als ungesund erfindet, dem Eigentümer die zur Gesundmachung nötigen Arbeiten

---

der Art verfahren, daß in den Wohnungen außer den Abtritten Ausgüsse für alles Schmutzwasser hergestellt werden, die dasselbe mit dem Regenwasser in den nächsten Fluß oder Bach führen. Die Abtritte münden in ein Röhrensystem, an dessen Ende periodisch ein luftleerer Raum erzeugt wird, der dann den Röhreninhalt absorbiert. Derselbe wird zu künstlichem Dünger verarbeitet (Liernur'sches System). Vgl. Kaftan in der D. V.J.Schr. XVI, S. 407.

57) Vgl. die Jahresberichte der Deputation für die Verwaltung der Kanalisationswerke in Berlin.

58) Leuthold, Das deutsche Baupolizeirecht, in Annalen, 1879 S. 809, und im W. d. V. 1889.

59) Die früher in den meisten deutschen Staaten in Geltung gewesene Bestimmung, daß die Bauhandwerke (Maurerei, Zimmerei rc.) nur durch staatlich geprüfte Personen ausgeübt werden durften, ist durch die Gewerbeordnung in der Erwägung aufgehoben worden, daß die Abhängigmachung des Gewerbebetriebs von der Erstehung einer Prüfung das Publikum leicht zu der Meinung verführt, daß es sich auf die Gewerbtreibenden verlassen und auf eigene Kontrole verzichten könne, während die Prüfung doch nur Kenntnisse feststellen kann, nicht die bei den fraglichen Gewerbtreibenden gleich wichtige Gewissenhaftigkeit. Die Gewerbeordnung schließt aber nicht aus, daß fernerhin Prüfungen für solche Personen abgehalten werden, welche sich ihnen freiwillig unterziehen, und verschiedene Staaten veranstalten solche Prüfungen.

vorzuschreiben; wenn die Gesundmachung nicht möglich ist, kann die fernere Vermietung verboten werden [60]). Ein weiteres Gesetz vom 30. November 1894 sucht die Erbauung billiger Arbeiterwohnungen zu befördern. In Paris brachte unter Napoleon III. der Präfekt Haußmann großartige Umbauten der schlechten Stadtteile durch die Enteignung großer Bezirke zu Stand; die Grundstücke in der Nähe der darin neu angelegten großen Straßen konnten von der Stadt zu so hohen Preisen wieder veräußert werden, daß dadurch ein erheblicher Teil der entstandenen Kosten gedeckt wurde.

In Großbritannien wurde seit 1850 eine Reihe von Baupolizeigesetzen erlassen, welche namentlich die Verbesserung der Wohnungen der unteren Klassen in den Städten bezwecken. Neben der Public health act kommen in Betracht The labouring classes lodging houses act, 14 u. 15 Vict. c. 34, The labouring classes dwelling houses act, 29 Vict. c. 28, The artizans and labourers dwellings act, 31 u. 32 Vict. c. 130 (mit den Novellen 42 u. 43 Vict. c. 64 und 45 u. 46 Vict. c. 54), The artizans and labourers dwellings improvement act, 38 u. 39 Vict. c. 36 (mit der Nov. 42 u. 43 Vict. c. 36) und mehrere speziell auf London bezügliche Gesetze. Obgleich diese Gesetze u. a. den Behörden das Recht geben, die Eigentümer ungesunder Miethäuser zur Umbauung oder Niederreißung anzuhalten und ganze Quartiere zu expropriieren, um neue Arbeiterwohnungen herzustellen, sind die Zustände doch noch sehr unbefriedigend. In London bewohnten 1884 ungefähr 60000 Familien von durchschnittlich 4—5 Personen nur je ein Zimmer; die Arbeiterwohnungen waren häufig in baufälligem Zustande, ohne genügende Wasserversorgung, überhaupt nicht oder mit unzureichenden Kehrichtgruben versehen und gewährten oft nur mangelhaften Schutz gegen den Regen; trotzdem betrug die Miete 1/4 bis 1/2 des Einkommens der Bewohner. In den übrigen großen Städten waren die Zustände ähnlich. Der ungenügende Erfolg der Gesetze wird abgesehen von der Schwierigkeit der Aufgabe und der Mangelhaftigkeit einzelner Bestimmungen der Unfähigkeit der zur Ausführung berufenen Behörden zugeschrieben [61]).

4. Gewerbepolizei.

§ 25. Der Gewerbe- und Industriebetrieb enthält Gesundheitsgefährdungen für die in den Werkstätten und Fabriken beschäftigten Arbeiter und für die Gesamtheit. Die Arbeiter werden gefährdet durch die schlechte Luft, welche sich in engen mit vielen Menschen besetzten Räumen bildet, durch die Einförmigkeit der Arbeit, durch die Bewegungen der aufgestellten Maschinen, durch den Staub, Rauch, Geruch, die Wärme, Gase und Flüssigkeiten, welche bei vielen Arbeiten entstehen, durch Explosionen, denen manche zur Anwendung kommende Stoffe und namentlich die Dampfkessel ausgesetzt sind. Vielen dieser Gefahren ist auch das in der Nähe der Werkstätten und Fabriken wohnende oder verkehrende Publikum ausgesetzt, nur meist in geringerem Grad. Die Arbeiter können sich gegen die sie bedrohenden Gefahren durch die Verträge schützen, welche sie mit den Unternehmern abschließen. Doch ist diese Möglichkeit meist nur eine theoretische, und da das Publikum von vornherein außer stand ist, sich selbst sicher zu stellen, bedürfen beide Kategorieen der Unterstützung des Staats. Bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit, welche nicht nur die Gewerbe überhaupt, sondern auch innerhalb jedes Gewerbebetriebs die einzelnen Unternehmungen bieten, ist es nur in mäßigem Umfang möglich, die wünschenswerten Beschränkungen durch allgemeine An-

60) Jourdan, Législation sur les logements insalubres, 2e éd. 1880. Ueber die geringen Erfolge des Gesetzes s. Laurent, Les logements insalubres et la loi de 1850. 1882.

61) Plener, Englische Baugenossenschaften, 1873. O. Hill, Homes of the London Poor, 2. Aufl. 1883. The Homes of the Bristol Poor, 1884. H. Duff, Legal obligatious in respect to dwellings of the poor, 1884. Raffalovich, La misère à Londres, Journal des Economistes, XXV, 208 (1884). Ruprecht, Die Wohnungen der arbeitenden Klassen in London, 1884. Aschrott, Die englische Wohnungsgesetzgebung, J. f. G.V. IX (1885) S. 865 ff.

ordnungen zu schaffen. In der Hauptsache ist das Ziel vielmehr nur durch das Koncessionssystem zu erreichen, d. h. durch Ermächtigung der Behörden, im wesentlichen nach freiem Ermessen in jedem einzelnen Falle die Genehmigung zum Gewerbebetrieb zu erteilen oder zu versagen und im ersteren Falle zugleich die Bedingungen festzustellen, welche zur Sicherung der Gesundheit, sowie der sonst vom Staat zu wahrenden Interessen (Feuersicherheit ꝛc.) beobachtet werden müssen. Da aber jede diskretionäre polizeiliche Gewalt dem Mißbrauch ausgesetzt ist, kann das Koncessionssystem nur für die gefährlicheren Gewerbebetriebe Anwendung finden, während die übrigen nur den geeigneten allgemeinen Anordnungen unterworfen werden können. Auch der weitere Umstand spricht für eine sparsame Anwendung des Koncessionssystems, daß die mit seiner Handhabung zu betrauenden Behörden in Bezug auf viele Industrien nur schwer wahrhaft sachverständige Berater finden können.

Es empfiehlt sich nicht die Koncessionen in dem Sinne zu geben, daß sie ein unwiderrufliches Recht auf die Ausübung des Gewerbes nach Maßgabe der Koncession verleihen. Denn sonst liegt es im Belieben der Unternehmer, ob sie spätere Erfindungen anwenden wollen, durch die die mit dem genehmigten Gewerbebetriebe für das Publikum oder die Arbeiter verbundenen Gefahren oder Nachteile verringert werden, oder ob sie bei der Gestaltung des Betriebs auf die in der Nähe ihrer Anlagen später entstandenen Wohnungen oder Anstalten Rücksicht nehmen wollen. Aber wegen des Kapitals, das die Gewerbtreibenden auf die polizeiliche Genehmigung hin und zum Teil nach Maßgabe dieser Genehmigung in dem Unternehmen anlegen, können ihnen nachträglich Beschränkungen nur auferlegt werden, wenn sie dadurch keinen erheblichen finanziellen Schaden erleiden, oder für einen solchen aus öffentlichen Mitteln entschädigt werden.

§ 26. Die in Geltung stehenden allgemeinen Anordnungen haben schon bei Behandlung der industriellen Arbeiterfrage die nötige Besprechung gefunden (Bd. II, 2, Abh. XXII), so daß hier nur auf das Koncessionswesen eingegangen zu werden braucht.

Die älteste zusammenhängende Gesetzgebung ist die französische, welche in einem Dekret vom 15. Oktober 1810 enthalten ist. Es unterscheidet drei Klassen von gefährlichen Gewerbebetrieben; die der ersten Klasse müssen von menschlichen Wohnungen fern gehalten werden, die der zweiten Klasse dürfen in der Nähe von Wohnungen nur unternommen werden, wenn die Interessen der Nachbarschaft sichergestellt sind, die der dritten Klasse dürfen grundsätzlich in der Nähe von Wohnungen betrieben werden, unterliegen aber wie die andern polizeilichen Beschränkungen [62]. Während ursprünglich die Anlagen je nach der Klasse vom Staatsrate, vom Präfekten oder vom Unterpräfekten koncessioniert wurden, sind seit 1852 auch für die der ersten Klasse die Präfekten zuständig. Gegen die Entscheidungen der Präfekten und Unterpräfekten können die Verwaltungsjustizbehörden angerufen werden. Die fernere Benützung von koncessionierten Anlagen der ersten Klasse kann wegen schwerer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, der Bodenkultur oder des Gemeinwohls vom Staatsoberhaupte untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln ist seit dem Dekret vom 25. Januar 1865, das jetzt durch eines vom 30. April 1880 ersetzt ist, nicht mehr koncessionspflichtig. Sie werden, ehe sie in Gebrauch genommen werden, und nachher mindestens alle 10 Jahre einer amtlichen Druckprobe unterworfen; die Verletzung der generell vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln wird gerichtlich bestraft [63].

Für Großbritannien sind die einschlagenden Bestimmungen jetzt in Sec. 112—115 der Public health act von 1875 enthalten. Danach ist zur Eröffnung eines noxious or offensive trade, business, or manufacture Genehmigung der lokalen Gesundheitsbehörde nötig; was unter offensive trade etc. zu verstehen ist, wird nur durch Anführung einiger

62) Die Klassifikation beruht jetzt auf einem Dekret von 1886; s. dasselbe und die Nachträge bei Block, s. v. Etablissements dangereux.

63) Block, a. a. O. s. v. Appareils à vapeur.

Beispiele (Seifensiederei, Gerberei, Talgschmelze rc.) erklärt. Die Lokalbehörden können ferner mit Genehmigung des Ministeriums für die koncessionierten Anlagen Polizeiverordnungen erlassen und müssen auf Antrag des öffentlichen Arztes oder von zwei anderen Aerzten, oder von zehn Einwohnern wegen jeder von einer gewerblichen Anlage ausgehenden Gesundheitsgefährdung (nuisance) einen Friedensrichter anrufen, welcher Strafen bis zu 200 £ aussprechen kann. Die Bestimmungen gelten zunächst nur für städtische Bezirke, können aber vom Ministerium auf solche ländliche Bezirke, welche darauf antragen, ausgedehnt werden.

Für Deutschland sind die koncessionspflichtigen gewerblichen Anlagen in § 16 der Gewerbeordnung aufgezählt; das Verzeichnis kann durch Beschluß des Bundesrats abgeändert werden, der jedoch der Genehmigung des nächstfolgenden Reichstags zu unterbreiten ist. Die Koncessionsgesuche werden öffentlich mit der Aufforderung bekannt gemacht, Einwendungen innerhalb 14 Tagen ausschließender Frist geltend zu machen. Die Zurücknahme einer Koncession und die nachträgliche Auflegung von Bedingungen ist nur wegen überwiegender Nachteile für das öffentliche Wohl und nur gegen Entschädignng zulässig. Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch die fernere Benützung einer nicht koncessionspflichtigen Anlage untersagt werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln (fester oder beweglicher, für gewerbliche oder andere Zwecke) ist nach § 24 der Gewerbeordnung koncessionspflichtig, sie werden von Staatsbeamten überwacht, soweit die Besitzer nicht wegen Zugehörigkeit zu einem die Ueberwachung besorgenden Verein befreit werden Nach § 27 muß die Errichtung und Verlegung von Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusch verbunden ist, der Behörde angezeigt werden, welche, wenn Kirchen, Schulen, andere öffentliche Gebäude oder Krankenhäuser in der Nähe sind, die Ausübung des Gewerbes untersagen oder beschränken kann.

5. Leichenbestattung [64]).

§ 27. Die menschlichen Leichen gefährden die Gesundheit immer durch ihre Zersetzungsprodukte, unter Umständen — wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist — auch durch das in ihnen enthaltene Kontagium. Ihre Beseitigung hat stets vorzugsweise durch Beerdigung stattgefunden, die jetzt in allen civilisierten Ländern eingeführt ist. In der Regel wird jede Leiche einem besonderen Grab übergeben, nur in großen Städten pflegen für die Armen Massengräber hergestellt zu werden.

Die Beerdigung entfernt alle von den Leichen unmittelbar drohenden Gefahren — wenigstens wenn nur Einzelgräber verwendet werden, und die wiederholte Benutzung eines Grabes nicht eher stattfindet, als die ihm früher übergebene Leiche vollständig verwest ist. Möglicherweise erzeugt aber die Beerdigung andere Nachteile: die in der Erde aus den Leichen sich bildenden Stoffe können sich der Luft und dem Grundwasser mitteilen und also denen, welche die Luft einatmen oder das Wasser genießen, schädlich werden. Ein wissenschaftlicher Nachweis, daß unter gewöhnlichen Verhältnissen die in der Erde verwesenden Leichen dem Wasser oder der Luft giftige Stoffe in einem für die menschliche Gesundheit erheblichen Maße mitteilen, hat bis jetzt nicht erbracht werden können. Nichtsdestoweniger besteht diese Möglichkeit, und zweifellos entsenden viele Begräbnisplätze belästigende Gerüche. Es empfiehlt sich deshalb zu bestimmen, daß im Innern von Ortschaften

---

64) Wernher, Die Bestattung der Toten in Bezug auf Hygiene, geschichtliche Entwicklung und gesetzliche Bestimmungen, 1880. Gannal, Les cimetières depuis la fondation de la monarchie française jusqu'à nos jours (histoire et legislation) 1885. Kuby, Die hygienischen Anforderungen an Anlage und Benützung der Begräbnisplätze, D. V.J.Schr. XIV, S. 462. Küchenmeister, Die verschiedenen Bestattungsarten menschlicher Leichname vom Anfang der Geschichte bis heute, Eulenberg's V.J.Schr. XLII, S. 324 ff. Ueber die Beseitigung der Tierleichen s. Wehmer, Ueber Abdecker und Abdeckereien. D. V.J.Schr. XIX, S. 197.

(z. B. in und bei Kirchen) und innerhalb einer bestimmten Entfernung von Wohngebäuden Beerdigungen nicht vorgenommen werden dürfen[65]), und daß zur Herstellung neuer Begräbnisplätze (auch wenn sie nur für eine einzelne Leiche bestimmt sind) polizeiliche Erlaubnis erwirkt werden muß, deren Erteilung von einer Prüfung der Erd-, Wind-, Verkehrsverhältnisse rc. abhängig gemacht wird. Zur Begründung des analogen, das Privateigentum angreifenden Verbots, in der Nähe von Begräbnisplätzen Wohngebäude zu errichten, reichen dagegen die von den Begräbnisplätzen erzeugten Nachteile nicht aus.

§ 28. Da die Einzelnen nur ausnahmsweise im Stande sind, für ihre verstorbenen Angehörigen selbst einen Begräbnisplatz zu beschaffen, müssen solche von Unternehmern oder von den Gemeinden eingerichtet und denen, welche sie bedürfen, zur Verfügung gestellt werden. Eine Ueberlassung von Gräbern auf ewige Zeiten empfiehlt sich nicht, weil die Personen, die an der Erhaltung eines Grabes ein Interesse haben, innerhalb gegebener Zeit selbst wegsterben. Die Herstellung der öffentlichen Begräbnisplätze durch die kirchlichen Gemeinden erzeugt Uebelstände; denn da diese wenigstens zum Teil die Angehörigen fremder Konfessionen von ihren Friedhöfen ausschließen, fehlt bei dieser Einrichtung in Orten, die nur Bekenner einer Konfession besitzen, ein Beerdigungsplatz für die daselbst sterbenden Fremden einer andern Konfession, und in gemischten Orten werden die zu verschiedenen Kirchen gehörenden Angehörigen derselben Familie auf verschiedene Friedhöfe gebracht, wodurch das Gefühl verletzt wird. Dem Interesse der unteren Klassen entspricht die Beschaffung der Gräber und überhaupt die Bestreitung der notwendigen Bestattungskosten aus öffentlichen Mitteln.

§ 29. Seit der französischen Revolution und namentlich seit den letzten dreißig Jahren wird die Ersetzung der Beerdigung durch die schon im Altertum in Gebrauch gewesene Verbrennung[66]) der Leichen empfohlen. Da die Beerdigung schwerlich gesundheitsgefährlich ist, und da die Verbrennung wenigstens zunächst nicht billiger kommt als die Beerdigung und die Spuren einer verbrecherischen Tötung vernichtet, besteht kein Grund, die hergebrachte Bestattungsart von Polizeiwegen durch die neue zu ersetzen. Andererseits stehen aber der Verbrennung auch keine durchschlagenden Bedenken entgegen, indem namentlich begangene Verbrechen durch eine gute Leichenschau vor der Verbrennung festgestellt werden können. Es läßt sich daher ihr Verbot nur damit begründen, daß sie durch Verletzung einer alten Sitte Anstoß erregen kann, und daß sie bedeutende polizeiliche Maßregeln nötig macht (Regelung des technischen Verfahrens und der Gebühren, Verbesserung der Leichenschau rc.) und also der Polizei eine Arbeit auflegt, welche man ihr bei dem beschränkten Beifall[67]), welchen die Einrichtung bisher gefunden hat, noch nicht zumuten kann.

§ 30. Die Bestattung muß natürlich möglichst rasch nach dem Eintritte des Todes vorgenommen werden. Doch ist die Bestimmung einer Maximalfrist in der Regel nicht nötig,

65) Für Rom verboten schon die Zwölf Tafeln Beerdigungen innerhalb der Stadt (Cicero de leg. II, 23), und später wurde das Verbot auf alle Städte ausgedehnt (Paulus, Rec. sent, I, 21, 3; Dig. XLVII, 12, 3 § 5).

66) Goppelsröder, Ueber Feuerbestattung, 1890; daselbst findet sich auch eine Litteraturübersicht. Wernich, Leichenwesen einschließlich der Feuerbestattung, 1893.

67) Das Verfahren hat bisher nur in Italien lebhafteren Anklang gefunden, wo es seit 1874 mit Genehmigung des Ministers, seit 1877 mit solcher des Präfekten angewendet werden kann, und wo bereits in 23 Städten Krematorien bestehen, in welchen Ende 1889 1400 Leichen verbrannt waren. In Frankreich, wo die Verbrennung durch Gesetz vom 15. November 1887 gestattet und durch Verordnung von 1889 geregelt wurde, besteht nur in Paris ein Krematorium, in dem jährlich 1400 Leichen verbrannt werden. In Deutschland wurde der erste Leichenofen 1878 in Gotha errichtet; seitdem sind solche in Heidelberg, Hamburg, Jena und Apolda hinzugekommen, während in den übrigen deutschen Staaten die Verbrennung noch verboten ist. In den 4 genannten Städten werden jetzt jährlich ungefähr 400 Leichen verbrannt. Großbritannien, Skandinavien und die Schweiz dulden die Verbrennung. Der Widerstand dagegen geht von den Kirchen aus, die katholischen Geistlichen verweigern allgemein, die protestantischen zum Teil die Einsegnung von Leichen, die verbrannt werden sollen.

da das Publikum im allgemeinen ohnehin geneigt ist, die Beerdigung zu beschleunigen. Da die Beerdigung eine Verzögerung erfährt, wenn sie nicht am Sterbeort stattfindet, und da in diesem Falle auch weitere Kreise von der mit der Leiche verbundenen Gesundheitsgefahr berührt werden, pflegt die Verbringung von Leichen nach andern Orten von besonderer Erlaubnis abhängig gemacht zu werden (Leichenpaß), welche nur erteilt wird, wenn die Leiche gut verpackt wird, und wenn der Tod nicht infolge einer ansteckenden Krankheit eingetreten ist.

§ 31. Endlich sorgt die Polizei noch dafür, daß nicht Scheintote der Bestattung unterworfen werden. Da der Laie zuweilen den wirklichen Tod vom Scheintod nicht unterscheiden kann, empfiehlt sich eine obligatorische Leichenschau durch Sachverständige, von deren Entscheidung die Vornahme der Beerdigung abhängt. Es wird dadurch zugleich die Morbiditäts- und Mortalitätsstatistik und die Entdeckung von Verbrechen gefördert. Die Leichenschau wird am besten durch Aerzte besorgt; in kleinen Orten, in denen solche nicht vorhanden sind, kann sie Personen übertragen werden, welche sich die zur Verrichtung des Dienstes nötigen Kenntnisse sonstwie angeeignet und dies nachgewiesen haben. Zur Steigerung der Sicherheit dient die Vorschrift, daß die Bestattung nicht vor Ablauf einer gewissen Frist (1- bis 3mal 24 Stunden) nach dem scheinbaren Eintritte des Todes stattfinden darf. Ausnahmen von dieser Bestimmung sind angezeigt einerseits für die Fälle, in welchen über den wirklichen Eintritt des Todes kein Zweifel bestehen kann (Sektion, Vernichtung wesentlicher Körperteile), andererseits für die Fälle besonderer Gefährlichkeit einer Leiche (ansteckende Krankheit, rasche Verwesung).

Die Verschiebung der Beerdigung wird sehr erleichtert durch die Einrichtung von Leichenhäusern, d. h. von Lokalen, welche zur Aufbewahrung der Leichen vom Eintritte des Todes bis zur Beerdigung bestimmt sind. In den meisten Wohnungen sind die Menschen so eng zusammengedrängt, daß die Belassung von Leichen daselbst, selbst für eine kurze Frist, Gesundheitsgefährdungen erzeugt. In großen Städten sind (z. B. für Personen, die in Gasthäusern sterben, für Verunglückte, deren Wohnung nicht sogleich zu ermitteln ist) Leichenhäuser geradezu unentbehrlich. Zwang zur Benutzung des Leichenhauses läßt sich namentlich für Leichen rechtfertigen, die andernfalls in bewohnten Zimmern aufbewahrt werden müßten, oder wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist; allgemeiner Zwang ist unter Umständen auch damit zu begründen, daß bei Beschränkung des Zwangs auf die Fälle, in welchen die Benützung des Leichenhauses im öffentlichen Interesse liegt, vorzugsweise die Angehörigen der unteren Klassen getroffen werden und daß diese sich ungerecht behandelt fühlen, wenn man die verstorbenen Angehörigen ihnen sogleich nimmt, während sie den Reichen bis zur Beerdigung gelassen werden. In Deutschland wurden seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts viele Leichenhäuser errichtet (zuerst 1792 in Weimar) und in verschiedenen Städten allgemeiner Benützungszwang in der Meinung eingeführt, daß er zur Verhütung der Beerdigung Scheintoter nötig sei. Dies trifft zwar nicht zu [68]), aber wo er hergebracht ist, wird er nicht mehr als Härte empfunden, und seine Beibehaltung dient der Gesundheit.

§ 32. Das Beerdigungswesen hat bisher die vollkommenste Regelung in den süddeutschen Staaten gefunden; in Preußen, Frankreich und Großbritannien fehlt namentlich noch eine allgemeine, sachverständige Leichenschau [69]). In den deutschen Staaten ist das Meiste

68) Breitung, Ueber Leichenanstalten (1886), kommt auf Grund eingehender Untersuchungen zu dem Ergebnis:

Es ist kein Fall bekannt, bezw. sicher verbürgt, in dem ein Scheintoter begraben, danach dem Grab entzogen und dem Leben wiedergegeben wurde, und es ist kein Fall bekannt, in dem auf Grund gewisser an Leichen bei Exhumationen wahrgenommener Veränderungen der Lage, Verletzungen u. dgl. ein sicheres Urteil von kompetenter Seite auf vorhanden gewesenen nicht erkannten Scheintod abgegeben werden könnte.

69) Ein vom Reichsgesundheitsamt ausgearbeiteter Entwurf eines Gesetzes über Leichenschau

nur durch Verordnungen geregelt[70]). Die Friedhöfe gehören abgesehen von Südwestdeutschland den Religionsgesellschaften; Personen aber, welche an einem Ort sterben, in welchem ein Friedhof ihrer Konfession nicht vorhanden ist, müssen zur Beerdigung auf dem Friedhof einer andern Konfession zugelassen werden. Aehnlich liegt die Sache in Oesterreich trotz des Gesetzes vom 30. April 1870 § 3, wonach die Errichtung, Instandhaltung und Ueberwachung von Begräbnisstätten den politischen Gemeinden zukommt. Frankreich besitzt ein Gesetz über die Friedhöfe vom 23 prairial XII (12. Juni 1804). Aus demselben ist der Art. 14 hervorzuheben, nach welchem Jeder auf seinem Grundeigentum Beerdigungen vornehmen darf, wenn es in der für Begräbnißplätze vorgeschriebenen Entfernung von Wohngebäuden liegt. Ferner bestimmt Art. 15, daß in konfessionell gemischten Orten für jede Konfession ein besonderer Friedhof zu unterhalten ist. Ebenso anfechtbar ist die Bestimmung eines Dekrets vom 7. März 1808, nach welchem bei Friedhöfen im Umkreis von 100 Metern Wohngebäude weder errichtet, noch erweitert oder ausgebessert werden dürfen[71]). Die zahlreichen Gesetze, welche in den letzten Dezennien in Großbritannien über das Beerdigungswesen erlassen worden sind, beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Organisation und den Befugnissen der Behörden, welche Friedhöfe zu unterhalten haben. Doch ist bestimmt, daß Friedhöfe mindestens 100 Yards vom nächsten Wohngebäude entfernt sein müssen (wenn nicht der Hauseigentümer eine größere Annäherung gestattet) und daß die Herstellung neuer Begräbnisplätze im Innern von Ortschaften (nicht auch der fernere Gebrauch der vorhandenen) unzulässig ist. Die Public health act enthält nur einige Bestimmungen über Leichenhäuser (sec. 141 bis 143). Die Coroners, welche bei ungewöhnlichen Todesfällen die Leichenschau zu üben und die Todesursache zu ermitteln haben, sind ohne ärztliche Bildung.

Das Züricher Bestattungsgesetz vom 29. Juni 1890 verfügt: Die gesamten Kosten des Begräbnisses für Reiche und Arme werden von Staat und Gemeinde gemeinsam getragen und zwar so, daß der Staat zu jedem Begräbnis einen festen Beitrag von 10 Fr. und außerdem einen bestimmten Beitrag zu den Friedhofsanlagen leistet, während der Rest der Kosten von der Gemeinde zu bestreiten ist. Deren Leistung umfaßt die Leichenschau, die Bekanntmachung der Bestattung, die Lieferung des Sargs und die Einsargung, die Verbringung auf den Friedhof, das Oeffnen und Zudecken und die Bezeichnung des Grabs, sowie seinen einfachen Schmuck mit Pflanzen. Aehnliche Bestimmungen bestehen seit 1886 in Basel-Stadt. Anhänger der Einrichtung in Deutschland haben neuerdings Untersuchungen der dafür in Betracht kommenden Verhältnisse veranlaßt, welche sich auf 44 Großstädte beziehen und ergeben haben, daß hier dermalen der unvermeidliche Aufwand für eine nicht auf öffentliche Kosten stattfindende Beerdigung 50 Mark beträgt. (Statistisches Jahrbuch deutscher Städte VI [1897].)

6. Fürsorge für kleine Kinder[72]).

§ 33. Die Gesundheit und selbst das Leben kleiner Kinder ist der fahrlässigen und ab-

ist abgedruckt in der D. V.J.Schr. X, S. 558. Der deutsche Reichstag hat über die Einführung einer obligatorischen Leichenschau am 18. und 23. Jan. 1875 verhandelt; s. die Stenogr. Berichte.

70) Grotefend, Das Leichen- und Begräbniswesen im preußischen Staat, 1869.

71) Die französischen morgues sind keine Leichenhäuser, sondern zur Ausstellung unbekannter und zur Untersuchung solcher Leichen bestimmt, welche mutmaßlich zu einem Verbrechen in Beziehung stehen. Vgl. Gavinzel, La Morgue, 1882, und die hier angeführten Abhandlungen in den Annales d'hygiène. Leichenhäuser besitzt Frankreich erst seit 20 Jahren.

72) Terme u. Monfalcon, Histoire des enfants trouvés, 1837. R. Mohl, Die Findel- und Waisenhäuser, Deutsche Vierteljahrsschrift 1838, 4. Heft. Fontpertuis, Etudes sur les enfants assistés, 1860. Hügel, Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, 1863. Conrad, Die Findelanstalten, in J. f. Nat. 12 (1869) S. 241 ff. Pfeiffer, Die proletarische und kriminelle Säuglingssterblichkeit, ebenda 38, S. 1 ff. Brochard, La vérité sur les enfants trouvés, 1876. Laurent, L'état actuel de la question des enfants assistés, 1876. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G.V. V, (1881) S. 602 ff. Uffelmann, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Kinder, Preußische Jahrbücher Oktober 1880; Ders., D. V.J.Schr. XV, S. 1 ff. Silberschlag, Der Kindermord im Altertum und die Haltekinder in heutiger Zeit, ebenda XIII, S. 199 ff. Amette, Suppression de l'industrie nourricière, 1881. Epstein, Studien zur Frage der Findelanstalten, 1882.

sichtlichen Bedrohung durch die Eltern und durch fremde Erzieher ausgesetzt. Vielen Eltern erscheinen Kinder als eine Last, die sie sich so leicht als möglich zu machen oder aber schon vor der Geburt durch Fruchtabtreibung, nach der Geburt durch mittelbare oder unmittelbare Tötung von sich abzuwälzen suchen. Namentlich ledige Mütter sind dieser Versuchung ausgesetzt, da bei ihnen zu der mit dem Besitz von Kindern verbundenen wirtschaftlichen Beschwerung noch die Schande hinzukommt.

Das Hauptmittel, welches gegen diese Gefährdungen der Kinder zur Anwendung kommt, ist die Unterhaltung von Findelhäusern, d. h. von öffentlichen Anstalten, welche die unentgeltliche Erziehung solcher Kinder, deren die Eltern sich entledigen wollen [73]), übernehmen. Die ersten Findelhäuser wurden in Italien schon im 8. Jahrhundert errichtet. Im Jahre 1198 wurde an dem Findelhause in Rom die erste Drehlade angebracht, d. h. eine Vorrichtung, um Kinder übergeben zu können, ohne daß die Uebergeberin im Hause erkannt werden kann. Diese Einrichtung stellt die Kindesaussetzung ganz in das freie Ermessen der Mutter und bezw. der Eltern, während da, wo sie fehlt, die Uebergeberin eines Kindes die Zweckmäßigkeit seiner öffentlichen Erziehung wahrscheinlich machen muß. Von Italien aus verbreiteten sich die Findelhäuser über alle Staaten Europas; sie wurden jedoch in den germanischen und protestantischen Ländern bald wieder aufgehoben, während sie in den romanischen und katholischen Ländern zum Teil bis auf den heutigen Tag bestehen.

§ 34. Die interessanteste Geschichte hat die Anstalt in Frankreich, wo über ihren Wert noch fortwährend ein lebhafter Meinungskampf geführt wird. Ein kaiserliches Dekret vom 19. Januar 1811 bestimmt, daß alle Waisenhäuser Drehladen (tours) besitzen und also zugleich Findelhäuser sein sollen, daß in jedem Arrondissement ein Findelhaus zu unterhalten ist, und daß der Staat zu ihren Kosten jährlich eine bestimmte Summe beisteuert. Unter der Herrschaft dieses Gesetzes erhob sich die Zahl der mit Drehladen versehenen Anstalten bis zum Jahre 1833 auf 219 und die Zahl der auf öffentliche Kosten unterhaltenen Kinder (einschließlich der Waisen) auf 131 000, während sie 1809 nur 65 000 betragen hatte. Da die Kosten unerschwinglich wurden, suchte man dem starken Zudrange zunächst dadurch zu steuern, daß die Findelhäuser (welche die Kinder nur für wenige Tage selbst beherbergen, um sie sodann bei Pflegeeltern in Kost zu geben) angewiesen wurden, ihre Pfleglinge in entfernten Departements unterzubringen. Dadurch wurde der Mißbrauch abgeschnitten, daß Mütter ihre Kinder dem Findelhause übergaben, um sie sodann als bezahlte Pflegemütter zurückzuerhalten. Bei den Transporten gingen aber viele Kinder zu Grunde, und die Losreißung von den Müttern wurde als Härte angesehen. Deshalb wurde 1834 weiter gegangen und den Departements die Ermächtigung erteilt, die Drehladen abzuschaffen. Sie waren 1862 auf 5 vermindert, welche seitdem gleichfalls verschwunden sind. Die Anstalten nehmen also jetzt Kinder nur auf, wenn eine vom Vorstande der Anstalt angestellte Prüfung der Verhältnisse dies als wünschenswert erscheinen läßt („lorsqu'il y a des raisons confidentielles"). Infolge dessen ist die Zahl der aus öffentlichen Mitteln unterstützten Kinder auf rund 90 000 heruntergegangen, unter denen sich nur noch etwa 1600 Findlinge befinden. Wo die Drehladen aufgehoben wurden, wurde gleichzeitig der Grundsatz angenommen, den Müttern unehelicher Kinder während der drei ersten Lebensjahre der letzteren Unterstützungen zu gewähren; unter den angeführten 90 000 Kindern befinden sich etwa 20 000, welche in dieser Weise unterstützt werden. Ein Gesetz vom 5. Mai 1869 hat dieses System und also die Beseitigung der Drehladen insoferne sanktioniert, als es

---

Lallemand, Histoire des enfants abandonnés et délaissés, 1885. Raudnitz, Art. Findelpflege in Eulenbergs Realencyklopädie der ges. Heilkunde, 1886. Münsterberg a. v. Kinderfürsorge im I. Suppl.Bd. zum H.W. der St.

73) Die Waisenhäuser sind dagegen als Anstalten zur Uebernahme von Kindern zu definieren, für welche die Eltern nicht sorgen können.

den Departements die Gewährung von Unterstützungen der bezeichneten Art zur Pflicht macht[74]).

Von der Zeit an, wo die Aufhebung der Findelhäuser in Angriff genommen wurde, ist hiergegen fortwährend lebhaft opponiert worden, namentlich auch von der katholischen Kirche. Der Senat hat sich mehrmals für Wiederherstellung der Drehladen erklärt, die Regierung hat wiederholt Gesetzentwürfe über die Wiedereinführung ausarbeiten lassen, die aber nicht zur Annahme gelangten. Daß die Frage in Frankreich nicht zur Ruhe kommt, liegt zum Teil daran, daß nach der französischen Gesetzgebung die gerichtliche Belangung des außerehelichen Vaters unzulässig ist, uneheliche Kinder also in der Regel nur von der Mutter zu unterhalten sind, für welche dadurch die Versuchung, sich durch ein Verbrechen zu helfen, stärker wird. Außerdem glauben Viele durch die Wiederherstellung der Findelhäuser die namentlich im Vergleich mit Deutschland auffallend geringe Geburtenzahl des Landes steigern und damit seine Wehrkraft erhöhen zu können.

Italien hat in seiner nördlichen Hälfte die Drehladen in den letzten Dezennien sehr vermindert. In Oesterreich, wo solche überhaupt nicht mehr bestehen, übernehmen die Findelhäuser für 5—10 Jahre die unentgeltliche Versorgung der Kinder von ledigen Müttern, welche sich in den öffentlichen Gebärhäusern zu Unterrichtszwecken haben gebrauchen lassen. Nach Ablauf der bezeichneten Frist geht die Fürsorgepflicht auf die Mutter, eventuell auf die Heimatgemeinde über. Wenn auch in einigen Gebärhäusern noch die Bestimmung gilt, daß die Aufgenommenen ihre Namen verschweigen, sich unkenntlich machen und ihre Kinder gegen Bezahlung dem Findelhaus überweisen dürfen, so ist das Findelhausprinzip in Oesterreich doch im Allgemeinen in einer Weise beschränkt, daß die meisten im folgenden Paragraphen gegen die Findelhäuser erhobenen Einwendungen die österreichischen Anstalten nicht treffen. Es bestehen jetzt Findelanstalten nur noch in Wien, Prag, Zara, Ragusa, Sebenico und Spalato.

§ 35. Die Findelhäuser erreichen den von ihnen erstrebten Zweck nur unvollkommen. Da sie der Mutter die Erziehungslast abnehmen, verhüten sie allerdings diejenigen Tötungen von Kindern, welche aus Furcht vor dieser Last begangen werden. Aber die mit einer unehelichen Schwangerschaft verbundene Schande und die schlimme Lage, in welcher sich die Mutter unmittelbar nach der Geburt befindet, bis sie das Kind dem Findelhause zu überliefern vermag, nehmen sie der Mutter nicht ab, und folglich beugen sie den Tötungen und Abtreibungen, welche aus Angst vor diesen letzteren Uebeln begangen werden, nicht vor. Aus diesen Quellen fließen aber die meisten Gefährdungen der Kinder, denn eine Mutter, die ihr Kind erst einige Zeit bei sich behalten hat, wird sich nicht mehr so leicht an ihm vergehen. Das gegen die Zweckdienlichkeit der Findelhäuser erhobene Bedenken wird auch nicht durch die Thatsache widerlegt, daß in Frankreich nach der Aufhebung der Drehladen die gerichtlichen Verurteilungen wegen Kindsmord und Fruchtabtreibung und die Totgeburten (welche großenteils auf Abtreibungen oder Tötungen zurückgehen) erheblich zugenommen haben. Während im Jahre 1822 wegen Fruchtabtreibung 19 und wegen Kindsmord 88 Verurteilungen vorkamen, werden jetzt jährlich wegen des ersteren Delikts 75 und wegen des letzteren 224 Personen bestraft; an Totgeburten kamen 1839 eine auf 35,8 Geburten und jetzt eine schon auf 19,6 Geburten. Diese Zahlen bilden deshalb kein Argument für die Findelhäuser, weil in den letzten Decennien die Zahl der Verurteilungen auf allen Verbrechensgebieten ähnlich gestiegen ist wie bei den Kindsmorden und Abtreibungen, wofür der Hauptgrund in der gestiegenen Leistungsfähigkeit der Polizei zu suchen sein wird. Bezüglich der Fruchtabtreibungen ist auch zu beachten, daß sie dank den Fortschritten der

74) Nach der französischen Gesetzgebung sind die Departements und Gemeinden nicht allgemein verpflichtet, die Armen zu unterstützen.

Medizin für die Mutter fast gar keine Gefahr mehr enthalten, und daß also ein Hauptmotiv, das ihnen früher entgegenstand, weggefallen ist.

Abgesehen davon, daß die Findelhäuser den Zweck, den sie erstreben, nur teilweise erreichen, sprechen noch folgende Gründe gegen sie: 1) Sie sorgen so schlecht für das körperliche Wohl der Kinder, daß sie deren oft nicht weniger dem Tode überliefern, als sie dem Morde und der Fruchtabtreibung entreißen. In Frankreich starben, so lange eigentliche Findelhäuser bestanden, durchschnittlich 57% ihrer Pfleglinge im ersten Lebensjahr, während von den Kindern öffentlich unterstützter Mütter nur 29% starben. Aehnlich und zum Teil noch schlimmer ist das Verhältnis in andern Ländern. Die große Sterblichkeit der Findlinge beruht auf den Gesundheitsstörungen, welchen die Kinder bei der Verbringung ins Findelhaus und von da zu den Pflegeeltern ausgesetzt sind, auf der geringen Sorgfalt, welche Mietlinge den Kindern widmen, und auf der Sparsamkeit, welche die Anstalten beobachten müssen, wenn die Kosten nicht unerschwinglich werden sollen. 2) Der Findling wird seiner Familie beraubt und damit des moralischen Halts, welchen diese gewährt, der gesellschaftlichen Stellung, auf welche sie Anspruch giebt, des Erbrechts, das der Familienstand bedingt. Die Loslösung der Findlinge von der Familie und von ihrer Anleitung und Kontrole hat für sie eine hinter der Durchschnittserziehung weit zurückbleibende Erziehung zur Folge, was sich z. B. in dem unverhältnismäßig starken Kontingent äußert, das die Findlinge zu den Verbrechern und zu den Prostituierten stellen. 3) Die Findelhäuser übertragen die ökonomische Last der Erziehung der Findlinge von den natürlichen Verpflichteten, ihren Eltern, auf die Gesamtheit der Steuerzahler, welchen eine natürliche Pflicht zur Tragung dieser Last nicht obliegt; sie verstoßen also gegen die Gerechtigkeit. Zugleich werden aber auch die mit dem Unterhalte fremder Kinder belasteten Steuerzahler genötigt, die Erzeugung eigener Kinder zu beschränken, und es werden also ihre Mittel der schlechten Findlingserziehung statt der besseren Erziehung eigener Kinder dienstbar gemacht. 4) Indem die Findelhäuser den Eltern freistellen, sich der Erziehung der von ihnen erzeugten Kinder zu entschlagen, heben sie die ihnen von ihrem Gewissen auferlegte Verantwortlichkeit für ihre Handlungen in einem Falle auf, in welchem diese besonders deutlich empfunden wird. Dadurch wird das Gefühl, für die eigenen Handlungen verantwortlich zu sein, überhaupt abgestumpft, dessen Schärfe doch eine der wichtigsten Voraussetzungen des Gedeihens der Einzelnen und der Gesamtheit ist. 5) Das Findelhaus beseitigt einen der stärksten Gründe, welche vom außerehelichen Geschlechtsverkehr abschrecken, die Angst, ein Kind unterhalten zu müssen; es befördert also die geschlechtliche Unsittlichkeit. Diesem Argument wird zwar entgegengehalten, daß in manchen Ländern ohne Findelhäuser mehr uneheliche Kinder geboren werden als in andern Ländern mit Findelhäusern. Aber diese Thatsache beweist nur, daß es Umstände giebt, welche noch stärker als Findelhäuser zum außerehelichen Geschlechtsverkehr anspornen.

§ 36. Ueberall kommen Verhältnisse vor, welche es den Eltern nahelegen, ihre kleinen Kinder fremden Personen zur Erziehung zu übergeben (Kost-, Halte-, Ziehkinder)[75]. Uneheliche Mütter sehen sich dazu genötigt, um ungehindert dem Broterwerb nachgehen zu können; verheiratete Eltern scheuen oft die Unbequemlichkeiten, die mit der Fürsorge für kleine Kinder verbunden sind. Fremde Erzieher, auch Verwandte, behandeln aber die ihnen anvertrauten Kinder fast immer mit geringerer Liebe und suchen häufig von dem ihnen bezahlten Unterhaltsgelde mehr als billig ist zu erübrigen, oder die Arbeitskraft der Pfleglinge, sowie sie anfängt sich zu entwickeln, über Gebühr auszubeuten. Bei den Kindern armer Eltern kommt noch dazu, daß für das für sie bezahlte Kostgeld häufig eine genügende Pflege überhaupt nicht gewährt werden kann, und daß den Eltern der Tod der

75) Baginsky, Kost- und Haltekinderpflege, D. V.J.Schr., XVIII, S. 337.

Kinder oft erwünscht ist, weil sie zur dauernden Unterhaltung derselben nicht im Stande sind. Die Pflegeeltern sind geneigt, zur allmählichen Tötung durch schlechte Pflege (Engelmacherei) die Hand zu bieten, weil sie befürchten, daß ihnen für längere Zeit das Kostgeld nicht regelmäßig bezahlt würde, während neue Kostkinder gewöhnlich leicht zu erlangen sind[76]).

Der Staat kann den Kindern zu Hilfe kommen, indem er einerseits die Pflegeeltern einer regelmäßigen Aufsicht unterwirft, andererseits die entgeltliche Uebernahme der Erziehung fremder kleiner Kinder von seiner Erlaubnis abhängig macht[77]) und diese unzuverlässigen, ungesund wohnenden und solchen Personen, welche bereits eine gewisse Zahl fremder Kinder in Pflege haben, verweigert. Es wird hierdurch die Gefährdung der Kinder durch Unfähigkeit oder Eigennutz der Pflegeeltern mehr oder weniger beschränkt. Dagegen können die bezeichneten Maßregeln gegen die Gefährdungen der Kinder, welche in der Armut und dem übeln Willen der Eltern ihren Grund haben, wenig ausrichten. Es kann hier bis zu einem gewissen Grade die Armenpflege und, soweit es sich um uneheliche Kinder handelt, das Vormundschaftswesen helfen, soweit das Uebel aber in übermäßiger Kindererzeugung seinen Grund hat, ist der Staat machtlos.

§ 37. Wie schon angedeutet, haben in der neueren Zeit verschiedene Staaten ihre Aufmerksamkeit dieser Angelegenheit zugewendet. Vor Allem ist die englische Infant life protection act vom 25. Juli 1872 (35 u. 36 Vict. c. 38) zu nennen, nach welcher jeder, welcher mehr als ein Kind unter einem Jahre länger als einen Tag gegen Entgelt verpflegen will, hierzu einer Erlaubnis bedarf, welche nur Personen erteilt wird, die einen guten Leumund, hinreichende Geschicklichkeit zur Kinderpflege und eine gesunde Wohnung besitzen. Die Erlaubnis wird immer nur auf ein Jahr erteilt und kann jederzeit zurückgenommen werden. Wenn bei einem konzessionierten Pfleger ein Kind stirbt, hat der Coroner die Todesursache zu untersuchen, wenn nicht von einem praktischen Arzt festgestellt ist, daß kein Grund zur Annahme eines Verbrechens vorliegt.

In Frankreich kam nach eingehenden Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren am 23. Dezember 1874 ein hierher gehöriges Gesetz zu Stande. Die Frage hat für dieses Land ein besonderes Interesse, da es hier auch bei verheirateten Personen und bemittelten Eltern in größter Ausdehnung Sitte geworden ist, die Kinder in fremde Pflege zu geben. Die Zahl der kleinen Kinder, welche jährlich aus Paris zu Ammen und andern Pflegern aufs Land verbracht werden, wird auf 20000 geschätzt. Frankreich besaß deshalb schon seit Jahrhunderten hierher gehörige, namentlich auf Paris bezügliche, gesetzliche Bestimmungen. Die Stadt Paris unterhielt bis 1875 ein Bureau, welches die Unterbringung kleiner Kinder lange Zeit fast allein vermittelte, schließlich aber durch gleichartige Privatunternehmungen lahm gelegt wurde. Das angeführte neue Gesetz bezweckt den Schutz aller Kinder unter 2 Jahren, welche gegen Entgelt außerhalb des Wohnorts der Eltern in Pflege gegeben werden. Der Schutz wird geleitet von den Präfekten und vom Minister des Innern, welche dabei von beratenden Komitees von Ehrenbeamten unterstützt werden. Zur Handhabung des Schutzes sind zunächst die Maires und ihre Organe berufen. Die Präfekten können ärztliche Inspektoren ernennen und lokale Aufsichtsräte bilden, in welche auch Frauen aufzunehmen sind, und deren Mitglieder die Beaufsichtigung der Pflegekinder ihres Bezirks unter sich verteilen. Die Personen, welche die Unterbringung von Kindern bei Pflegeeltern gewerbsmäßig betreiben, bedürfen einer jederzeit widerruflichen polizeilichen Konzession. Die Pflegeeltern selbst sind verpflichtet, die Uebernahme eines Pflegekindes, seine Rückgabe

76) Die Untersuchungen, welche in der neueren Zeit in verschiedenen Staaten angestellt worden sind, haben ergeben, daß bis zu 80% solcher Kinder im 1. Lebensjahr sterben (gegen 15–20% der von ihren Eltern erzogenen Kinder) und daß ebenso ihre Erkrankungshäufigkeit eine außerordentliche ist.

77) Ohne diese Bestimmung sind die von den Eltern in Pflege gegebenen Kinder übler daran, als die von der Armenpflege untergebrachten, da die letzteren nur Personen anvertraut werden, deren Verhältnisse amtlich untersucht sind.

und seinen Tod binnen kurzer Frist dem Maire anzuzeigen und allen Aufsichtspersonen jederzeit Zutritt in ihre Wohnung zu gestatten [78]).

Für das Deutsche Reich bestehen keine einheitlichen Bestimmungen. Der ursprüngliche Text der Gewerbeordnung, welcher der Aufnahme von Pflegekindern keine Erwähnung that, wurde vielfach dahin gedeutet, daß damit dieser Erwerb als freigegeben anzusehen sei und daher nicht von den Einzelstaaten konzessionspflichtig gemacht werden könne. Durch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1879 erhielt aber der § 6 der Gewerbeordnung eine Fassung, nach welcher die Einzelstaaten bei der Behandlung der Angelegenheit freie Hand haben. Schon vorher wurde im Großherzogtum Hessen ein hierher gehöriges Gesetz erlassen (vom 10. September 1878), welches auf Grund der Annahme, daß die Pflegeeltern nicht konzessionspflichtig gemacht werden können, bestimmt, daß Eltern, welche Kinder unter 6 Jahren austhun wollen, hierzu der Erlaubnis bedürfen; es unterwirft also auch die Verpflegungsfälle, in welchen der Erzieher keinen Gewinn erstrebt, der polizeilichen Kontrole. In Bayern ist nach P.St.G.B. Art. 41 zur entgeltlichen Aufnahme von Pflegekindern unter 8 Jahren polizeiliche Bewilligung erforderlich (s. auch Art. 81). Für Baden s. P.St.G.B. Art. 98a. In den übrigen Staaten bestehen provinzielle oder lokale Verordnungen ähnlichen Inhalts. Besondere Organe für die Ueberwachung der Pflegekinder scheinen nirgends zu bestehen, wohl aber besitzen einige Städte Privatvereine, welche sich dieser Aufgabe widmen.

III. Heilwesen.

1. Die Aerzte [79]).

§ 38. Trotz der vorbeugenden Thätigkeit des Staats entstehen Krankheiten und mit ihnen der Wunsch nach Linderung und Heilung. Zur Erfüllung dieses Wunsches ist im Laufe der Zeit ein reiches Kapital von Kenntnissen und Fertigkeiten aufgespeichert worden, an dessen Vermehrung noch fortwährend gearbeitet wird. Es ist so groß, daß diejenigen, welche es erwerben wollen, darauf jahrelange Studien und Uebungen verwenden müssen und nicht wohl ohne tüchtige Lehrer und reiches Beobachtungsmaterial zum Ziele gelangen können. Je größer die Nachfrage des Publikums nach Personen ist, welche ihm mit jenem Kapital von Wissenschaft und Kunst dienen, um so nötiger wird es, Anstalten zu schaffen, welche die nötigen Lehrmittel vereinigen und den Unterricht systematisch erteilen. Solche Anstalten können in der Regel nicht von Privaten, sondern nur vom Staat hergestellt und unterhalten werden. Während sie auf dem Kontinent überall einen wesentlichen Bestandteil der staatlichen Universitäten bilden, werden sie in dem reichen England in Verbindung mit Krankenhäusern von Vereinen und Stiftungen unterhalten.

§ 39. Zu dieser ersten Aufgabe des Staats kommt sofort eine zweite. Der größte Teil des Publikums ist unfähig, zu beurteilen, ob diejenigen, welche sich ihm zur Behandlung und Heilung von Krankheiten anbieten, auf der Höhe der Wissenschaft stehen, oder m. a. W. den gebildeten Arzt vom bloßen Empiriker und vom Betrüger zu unterscheiden. Es verlangt deshalb, daß eine verläßige Autorität prüft und bekannt giebt, welche von den Personen, die sich ihm zur Verfügung stellen, die normale Ausbildung besitzen. Die zur Lösung dieser Aufgabe nötige Unparteilichkeit und die geeigneten Organe besitzt am vollkommensten der Staat, und es wird daher heutzutage allgemein als seine weitere Obliegenheit betrachtet, durch Abhaltung von Prüfungen und Erteilung von Titeln oder Zeugnissen

78) Ueber den günstigen Erfolg des Gesetzes s. D. V.J.Schr. XIX, S. 168.

79) Baas, Die geschichtliche Entwicklung des ärztlichen Standes, 1896.

dem Publikum diejenigen Aerzte kenntlich zu machen, welche den von den öffentlichen Anstalten erteilten Unterricht mit genügendem Erfolge genossen haben.

§ 40. Sehr bestritten ist die Frage, ob der Staat an die letztere Maßregel die Bestimmung anschließen soll, daß nur die Personen, welche seine Prüfung bestanden haben, zur Ausübung der ärztlichen Praxis gegen Bezahlung berechtigt sind, ob er also das gewerbsmäßige Praktizieren von nicht geprüften Personen (Medikastrieren, Kurpfuscherei) bei Strafe verbieten soll? Für die Bejahung dieser Frage läßt sich der gewichtige Grund geltend machen, daß die nicht geprüften Personen jedenfalls zum Teil Ignoranten und Betrüger sein werden, welche von den Kranken entweder überhaupt nicht oder doch erst zu spät als solche erkannt werden. Die Zulassung solcher Personen zur ärztlichen Praxis führt daher nicht nur zu zahlreichen Gesundheitsgefährdungen, sondern auch zu finanzieller Beschädigung der Kranken, also zu Nachteilen, deren Verhütung wichtig genug wäre. Für Duldung der Kurpfuscherei sprechen dagegen folgende Gründe:

1) Vor Allem ist die praktische Leistungsfähigkeit der geprüften Aerzte derjenigen mancher nicht geprüften Personen nicht so weit überlegen, wie gewöhnlich angenommen wird. Es liegt dies zunächst daran, daß auch die wissenschaftliche Therapie auf bloßer Erfahrung beruht; sie vermehrt fortwährend ihren Erfahrungsschatz, aber eine theoretische Begründung fehlt ihr noch so gut wie vollständig. Wir wissen, daß Chinin, Rhabarber, Opium, Quecksilber, Wärme, Kälte, Elektrizität ꝛc. gewisse Wirkungen auf den Körper ausüben; warum sie sie ausüben und wie man sich den Vorgang bei ihrer Wirkung vorzustellen hat, ist heute noch so unsicher wie vor 1000 oder 2000 Jahren. Dadurch wird die Anwendung der Mittel ein unsicheres Tasten, ein Versuchen, das für die Kranken oft verhängnisvoll wird. Sodann wird die Konkurrenzfähigkeit der nicht geschulten Aerzte noch dadurch erhöht, daß für die Krankenbehandlung verschiedene Dinge von Bedeutung sind, welche sich nicht lehren lassen und in welchen daher die Kurpfuscher den wissenschaftlichen Medizinern ganz gleich stehen. Kenntnis der Verhältnisse und Gewohnheiten der Kranken, natürliche Beobachtungsgabe, Fähigkeit Vertrauen zu erwecken und Einfluß auf den Willen der Kranken zu üben, lassen sich nicht in Vorlesungen und Kliniken erwerben und sind doch für den Erfolg des Arztes von größter Wichtigkeit. Nur hiedurch läßt es sich auch erklären, daß dem Erfolg in der Prüfung häufig der in der Praxis nicht entspricht, und daß die Vertreter verschiedener unwissenschaftlicher Heilmethoden, wie der Homöopathie, des Baunscheitismus, der verschiedenen sogenannten Naturheilverfahren ꝛc., selbst in gebildeten Kreisen fortwährend großen Beifall finden.

2) Ein Verbot der Kurpfuscherei läßt sich nur sehr unvollständig durchsetzen. Da die Gesundheit das höchste irdische Gut ist, nach dem die Menschen oft mit einer Leidenschaft trachten, die jede vernünftige Erwägung ausschließt, strömen Scharen von Kranken jedem zu, der Heilung verspricht, und bezahlen Preise, welche die abschreckende Wirkung der möglichen Strafen vollständig aufheben. Wenn der Kranke gebessert worden zu sein glaubt, hält ihn die Dankbarkeit, wenn er sich betrogen sieht, die Scham ab, gegen den Kurpfuscher als Zeuge aufzutreten. Im Falle eines Erfolgs des Pfuschers lehnt sich auch die öffentliche Meinung gegen seine Bestrafung auf, und wenn sie dennoch stattfindet, dient sie ihm zur besten Reklame. Endlich hat man unter der Herrschaft von Pfuschereiverboten die Erfahrung gemacht, daß die Medikaster geprüfte Aerzte zu finden wissen, die ihren Namen zur Deckung des Schwindels hergeben und dadurch die Verfolgung unmöglich machen.

3) Die wissenschaftlich gebildeten Aerzte, welche viel Geld und Zeit auf ihre Ausbildung verwenden müssen, sind für die unbemittelten Klassen zu teuer. Die ausschließliche Duldung von geprüften Aerzten hat also die Folge, daß namentlich der Landbevölkerung ärztliche Hilfe nur in ungenügendem Maße zur Verfügung steht. (Dieser Mißstand kann jedoch nicht nur durch die gänzliche Freigebung der ärztlichen Praxis, sondern auch dadurch aus-

geschlossen werden, daß man neben den Aerzten, welche die volle medizinische Bildung sich angeeignet haben, eine zweite Klasse von solchen prüft und koncessioniert, welche in einem kurzen, wesentlich praktischen Bildungsgange nur die für den Beruf notwendigsten Kenntnisse erworben haben. Vielleicht ist diese Maßregel selbst bei Freiheit des ärztlichen Gewerbebetriebs zu empfehlen, da sie den Kurpfuschern Konkurrenten gegenüberstellt, welche zwar selbst von zweifelhafter Tüchtigkeit sind, aber doch im Durchschnitt den Durchschnitt der Pfuscher überragen. Natürlich treten aber diese geringeren Aerzte auch den Aerzten erster Klasse als Konkurrenten gegenüber und schaden dadurch möglicherweise so viel, als sie in der andern Richtung nützen. Ob dieser Nachteil oder jener Vorteil größer ist, hängt von dem Verhältnis ab, in welchem die Leistungen der Aerzte erster Klasse zu denen der Aerzte zweiter Klasse stehen.)

Wo aus diesen Gründen die ärztliche Praxis im Allgemeinen freigegeben wird, liegt es doch nah, denjenigen Personen, welche sich als gefährlich thatsächlich erwiesen haben, die ärztliche Thätigkeit zu verbieten [80]).

§ 41. In Deutschland sind die nötigen gesetzlichen Bestimmungen durch die Gewerbeordnung getroffen, was die wirtschaftliche Seite der ärztlichen Thätigkeit sichtbarer macht als die gemeinnützige. An den hauptsächlich hierher gehörenden § 29 des genannten Gesetzes [81]) reihen sich Bekanntmachungen des Bundesrats, namentlich vom 2. Juni 1883. Nach diesen Bestimmungen werden bei den deutschen Universitäten Prüfungskommissionen gebildet, bei welchen solche Personen, die ein Gymnasium absolviert und einen gewissen weiteren Bildungsgang zurückgelegt haben (zu welchem die Doktorpromotion nicht gehört), den Nachweis ihrer Befähigung zum ärztlichen Berufe liefern können. Die als befähigt Erkannten erhalten von der Centralbehörde des Bundesstaates, in welchem sie die Prüfung abgelegt haben, eine für das ganze Reich gültige Approbation, und ihre Namen werden in amtlichen Blättern veröffentlicht. Unter gewissen Voraussetzungen können Personen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen von der Prüfung entbunden werden. Die approbierten Personen sind ausschließlich berechtigt, sich als „Aerzte“ oder mit gleichbedeutenden Titeln zu bezeichnen, Impfungen vorzunehmen, die Apotheker zur Abgabe der wichtigeren Arzneien zu ermächtigen (s. unten § 47) und die Heilkunde auch im Umherziehen auszuüben (Gewerbeordnung § 56a); ferner dürfen nur sie vom Staate oder einer Gemeinde als Aerzte anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden [82]). Neben den für alle Zweige der Heilkunst zuständigen Aerzten werden auch Zahnärzte approbiert, deren rechtliche Stellung derjenigen der Aerzte analog geregelt ist. Approbationen für andere Teile der Heilkunst werden nicht erteilt; aber die nach den früher in Geltung gewesenen Bestimmungen der Einzelstaaten approbierten Wundärzte, Chirurgen, Geburtshelfer ꝛc. dürfen die ihnen durch die Approbation verliehenen Rechte auch ferner ausüben. — Die Zurücknahme einer ärztlichen oder zahnärztlichen Approbation kann nach der Gewerbeordnung

---

80) Ueber die Ausübung der Heilkunst durch Frauen s. Leyden in der Deutschen Rundschau, April 1879. Schwerin, Die Zulassung der Frauen zur Ausübung des ärztlichen Berufs, 1880. Waldeyer, das Studium der Medizin und die Frauen, Tageblatt der 61. Naturforscherversammlung, 1889. Mathilde Weber, Aerztinnen für Frauenkrankheiten, 4. Aufl., 1889.

81) Wie dieser mit der Ueberlieferung in allen deutschen Staaten in Widerspruch stehende § zu stand kam, schildert unter Befürwortung der Konzessionspflicht der Aerzte Guttstadt in der Zeitschrift d. preuß. statist. Büreaus Jahrg. 1880.

82) Daß die Bezeichnung „Arzt“ und die „gleichbedeutenden Titel“ den geprüften Medizinalpersonen vorbehalten wurden, hat zu Anständen geführt. Das Wort Arzt bezeichnet nach dem Sprachgebrauch Jeden, der den Heilberuf ausübt, und die gesetzliche Vorschrift will also den Sprachgebrauch bezwingen. Durch die Ausdehnung des Monopols auf die „gleichbedeutenden Titel“ wird auch die Führung von Titeln, zu deren Führung die förmliche Berechtigung erlangt worden ist, unter gewissen Umständen untersagt; es darf sich z. B. ein promovierter Doktor der Medizin bei der Ausübung der Heilkunde als solcher nicht bezeichnen, wenn er nicht als Arzt approbiert ist.

§ 53 nur erfolgen, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan wird, auf Grund deren sie erteilt wurde, und solange dem Inhaber die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind.

Die Bezahlung der approbierten Aerzte ist zunächst der Vereinbarung überlassen. Für Fälle, welche in Ermangelung einer Uebereinkunft streitig werden, können aber die Centralbehörden der Einzelstaaten Taxen festsetzen (Gew.O. § 80).

Nach § 300 des Strafgesetzbuchs werden Aerzte (ebenso Apotheker und Hebammen), welche unbefugt Privatgeheimnisse offenbaren, die ihnen kraft ihres Gewerbes anvertraut sind, auf Antrag des Eigentümers des Geheimnisses bestraft.

Die früher in verschiedenen Staaten in Geltung gewesenen Bestimmungen, welche den Aerzten unter Androhung von Strafen einen Zwang zur Hilfeleistung auflegten, sind durch Gewerbeordnung § 44 aufgehoben worden [83]). Nach St.G.B. § 360 Ziff. 10 ist aber jedermann verpflichtet, wenn er bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not von der Polizeibehörde zur Hilfe aufgefordert wird und der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen kann, der Weisung Folge zu leisten [84]).

In den größeren deutschen Staaten bestehen Aerztevereine oder Ausschüsse, welche von den Regierungen als Standesvertretungen anerkannt sind und zum Teil auch eine gewisse Disziplinargewalt haben.

§ 42. Das englische Recht [85]) kommt dem deutschen ziemlich nahe. Es bestehen von alters her etwa zwölf Genossenschaften von Aerzten, von Wundärzten und von Apothekern, welche die Aufnahme als Mitglied und die Führung einer entsprechenden Bezeichnung von der Zurücklegung eines bestimmten Bildungsganges und der Erstehung einer von der Korporation geleiteten Prüfung abhängig machen. Unter den gleichen Voraussetzungen verleihen die Universitäten ärztliche Titel. Die Mitglieder der angeseheneren Gesellschaften sind ausschließlich Aerzte, während die Angehörigen der andern auch Arzneien verkaufen, wobei sie wenigstens zum Teil der Kontrole von Vereinsorganen unterliegen. Durch ein Gesetz von 1858 (21 u. 22 Vict. c. 90) wurde eine für den ganzen Staat zuständige Behörde geschaffen, welche aus Abgeordneten der genannten Genossenschaften und der Universitäten und aus einigen Vertretern der Regierung zusammengesetzt ist, und welche über diejenigen Aerzte, Wundärzte und Apotheker, welche von einer der erwähnten Korporationen aufgenommen worden sind, ein Register führt. Dasselbe wird durch Nachtragung der Aufgenommenen und durch Streichung der Gestorbenen und derjenigen, welche wegen gewisser Delikte bestraft worden sind oder sich einer entehrenden Handlung schuldig gemacht haben, evident gehalten und jährlich veröffentlicht. Die erwähnte Behörde kann die von den Korporationen abgehaltenen Prüfungen kontrolieren und beim Geheimenrat beantragen, daß einer pflichtvergessenen Korporation zeitweilig das Recht entzogen wird, die aufgenommenen Personen registrieren zu lassen. Diese Vorbehalte haben jedoch bisher nicht zu verhindern vermocht, daß bei der Erteilung der Diplome mitunter außerordentlich leichtsinnig verfahren wurde. Der von einer jener Korporationen aufgenommene und von der Staatsbehörde registrierte Arzt oder Apotheker ist ausschließlich berechtigt, sich als Mitglied der betreffenden Korporation und als registrierter Arzt zu bezeichnen und sein Honorar bei Gericht einzuklagen. Die Ausübung ärztlicher und pharmazeutischer Praxis steht dagegen jedermann frei.

83) Die Bestimmungen hatten dazu geführt, daß namentlich bekannte Aerzte oft in der unbescheidensten Weise in Anspruch genommen wurden. Ferner waren die Denunziationen wegen verweigerter Hilfe in den meisten Fällen nicht sofort nach der Ablehnung des Beistandes erfolgt, sondern längere Zeit nachher und bezweckten also nicht eine Sühnung des denunzierten Unrechts, sondern die Rächung irgend einer andern mit demselben in keiner Beziehung stehenden Thatsache.

84) Börner's Reichsmedizinalkalender gibt für 1897 folgende Zahlen an, denen zur Veranschaulichung der raschen Zunahme in Klammern die für 1887 beigesetzt sind: Aerzte 24 873 (15 824), qkm auf einen Arzt 21,74 (34,16), Einwohner auf einen Arzt 2102 (2961), Zahnärzte 1186 (1217).

85) Demogeot et Montucci, De l'enseignement supérieur en Angleterre. 1870, S. 601 ff.

§ 43. In Frankreich hatte die Revolution den gebildeten Aerzten nicht nur ihre Privilegien, sondern durch Dekret vom 28. August 1792 auch die Möglichkeit genommen, sich einen Befähigungsnachweis zu verschaffen. Die hierdurch erzeugte Verwirrung wurde durch ein Gesetz vom 19 ventôse XI (1803) beseitigt, nach welchem zwei Klassen von Aerzten bestehen, die docteurs en médecine und die officiers de santé. Die Doktorwürde wird nach Erwerbung des baccalauréat ès lettres, einjährigem erfolgreichem Studium bei einer naturwissenschaftlichen Fakultät, vierjährigem Studium bei einer medizinischen Fakultät oder Schule und Erstehung gewisser Prüfungen von den medizinischen Fakultäten des Staats verliehen. Die officiers de santé müssen nach dem zitierten Gesetz und einem Dekret vom 22. August 1854 3 Jahre lang Medizin studieren und dann vor einer Departementalprüfungskommission ein Examen ablegen. Die genannten beiden Klassen von Aerzten sind ausschließlich zur ärztlichen Praxis berechtigt. Doch sind die officiers de santé auf das Departement beschränkt, für welches sie die Prüfung bestanden haben und dürfen keine chirurgischen Operationen ausführen. Nach dem jetzt die ganze Materie regelnden Gesetz vom 30. November 1892 werden officiers de santé seit 1894 nicht mehr geprüft. Dasselbe hat auch den bis dahin freien Gewerbebetrieb der Zahnärzte durch dreijähriges Studium und die Erstehung einer Prüfung bedingt [86]).

Aehnlich wie in Frankreich ist in Oesterreich die Zulassung zur ärztlichen Praxis durch die Promotion als Doktor der Medizin bedingt. Die Kreierung von Patronen, Magistern und Doktoren der Chirurgie (Wundärzten) ist seit 1876 aufgehoben. Die von den Aerzten gewählten Aerztekammern vertreten ihre Standesinteressen, üben Disziplin und erstatten den Behörden Gutachten [87]).

2. Die Hebammen.

§ 44. Das Hebammenwesen ist in der Regel nach denselben Grundsätzen geordnet wie die Ausübung der ärztlichen Praxis. Doch ist in Deutschland nach § 30 der Gewerbeordnung der Betrieb des Hebammengewerbes nur den vom Staat mit Erfolg geprüften Personen gestattet, und das Recht zum Gewerbebetrieb auf das Land beschränkt, in welchem die Prüfung abgelegt wurde [88]). Häufig befördern die Gemeinden oder andere Verbände die Ausbildung von Hebammen durch die Gewährung von Stipendien, und zuweilen sind sie verpflichtet, soweit sich Hebammen nicht aus eigenem Antrieb in der erforderlichen Zahl niederlassen, solche anzustellen. Die Ausbildung, welcher nur eine kurze Zeit gewidmet werden kann, ist überall eine lediglich praktische, weshalb den Hebammen die selbständige Anwendung von Arzneien und Operationen verboten wird. Die Unterweisung pflegt in Unterrichtskursen zu erfolgen, welche in den öffentlichen Gebärhäusern abgehalten werden. Um das Wiedervergessen der hier erworbenen Kenntnisse zu verhindern, besteht in den meisten deutschen Staaten die Einrichtung, daß die Hebammen periodisch Wiederholungskurse bei den staatlichen Medizinalbeamten ihres Bezirks durchzumachen haben; durch die ihnen zur Pflicht gemachte Führung von Tagebüchern wird den gleichen Beamten die Kontrolierung ihrer ganzen Thätigkeit ermöglicht [89]).

86) Im Jahr 1893 besaß Frankreich 12407 Doktoren der Medizin und 2512 officiers de santé, also 14919 Aerzte, und es entfielen auf einen 2558 Einwohner und 35,96 qkm.

87) Im Jahre 1894 besaß Oesterreich 7296 Aerzte und 1333 Wundärzte, also 8629 Heilpersonen. Auf eine Heilperson kamen 2769 Einwohner (auf einen Arzt 3275) und 34,77 qkm. Oesterreichische Statistik, XLIV. Band, 1895.

88) Daß die Ausübung des Hebammengewerbes mehr beschränkt ist, als die des ärztlichen Berufs, beruht nicht auf der höheren Schätzung des ersteren, sondern der Bundesratsentwurf der Gewerbeordnung hatte auch die Ausübung der ärztlichen Praxis von einer Prüfung abhängig gemacht, und der Reichstag, der diese Bestimmung für die Aerzte ablehnte, unterwarf sie bezüglich der Hebammen keiner Prüfung.

89) Am 1. April 1887 besaß Deutschland 36046 Hebammen, d. h. eine auf 1300 Einwohner, 1894 besaß Oesterreich 18269 Hebammen, d. h. eine auf 1308 Einwohner, 1893 besaß Frankreich 14343 Hebammen, d. h. eine auf 2673 Einwohner.

3. Die Apotheker.

§ 45. Zur Behandlung vieler Krankheiten werden Arzneien angewendet, d. h. Stoffe oder Zusammensetzungen von Stoffen, welche bei krankhaften Zuständen des animalischen Organismus auf denselben einen günstigen Einfluß äußern. Wegen des Umfangs des Bedürfnisses nach Arzneien wird die Herstellung und der Verkauf derselben im Kleinen zum Gegenstand eines Gewerbes gemacht, das als Apothekergewerbe bezeichnet wird. Um eine vollkommenere Befriedigung der Bedürfnisse des Publikums zu erreichen und Beschädigungen desselben zu verhüten, werden in Bezug auf die Apotheken staatliche Maßregeln ergriffen, über welche folgendes zu bemerken ist[90]:

1) Zur Herstellung vieler Arzneien ist eine naturwissenschaftliche Bildung erforderlich, wie sie eine größere Zahl von Personen nur mit Hilfe gut besetzter und reich dotierter Unterrichtsanstalten erwerben kann. Da Private solche Anstalten in der Regel nicht herzustellen vermögen, pflegen sie vom Staat unterhalten und den angehenden Pharmazeuten unter billigen Bedingungen zugänglich gemacht zu werden.

2) Da der Laie die Befähigung der Apotheker nicht beurteilen kann, ist es für das Publikum von Wert, wenn für die Pharmazeuten Prüfungen veranstaltet und die, welche sie bestanden haben, durch die Erteilung von Zeugnissen oder durch die Veröffentlichung ihrer Namen kenntlich gemacht werden. Die Prüfungen können durch Privatpersonen oder durch Vereine abgenommen werden, bieten aber bessere Gewähr für Unparteilichkeit und Stellung der im allgemeinen Interesse gelegenen Forderungen, wenn sie der Staat abhält.

3) Noch besser ist das Publikum geschützt, wenn der Staat nur den mit Erfolg Geprüften[91], oder gar nur so vielen von diesen den Gewerbebetrieb gestattet, als zur Befriedigung des bestehenden Arzneibedürfnisses erforderlich sind. Es läßt sich hierfür geltend machen, daß der ungebildete Apotheker nicht nur den Arzt lahm legen, sondern auch positiven Schaden anrichten kann, und daß die Beschränkung der Zahl der Apotheker deren Nahrungsstand sichert, wodurch die Versuchung, durch unreellen Geschäftsbetrieb den Gewinn zu erhöhen, vermindert wird. Doch sind solche Beschränkungen nur möglich, wo wegen der Einträglichkeit des Apothekenbetriebs der Zudrang zum pharmazeutischen Berufe so stark ist, daß eine Auswahl möglich ist; eine arme oder zerstreut wohnende Bevölkerung

---

90) Der Großhandel mit Arzneien gefährdet das Publikum nur in geringerem Maß, und da Beschränkungen desselben auch schwer durchführbar sind, wird gewöhnlich von solchen abgesehen. Doch verpflichtet z. B. eine württembergische Ministerialverfügung vom 1. Juli 1885 die Arzneigroßhändler bei Strafe: ihr Geschäft in geeigneten Lokalen unter Anwendung der zur Verhütung von Unglücksfällen und Mißbrauch nötigen Vorsichtsmaßregeln zu betreiben; die zur Bereitung und Aufbewahrung und zum Abwägen und Abmessen erforderlichen Gerätschaften von guter Beschaffenheit zu halten und dieselben ausschließlich für diese Zwecke zu verwenden; die Arzneivorräte so aufzubewahren und zu bezeichnen, daß eine Verwechslung oder Vermischung der giftigen, stark wirkenden und indifferenten Arzneimittel unter einander oder mit anderen Gegenständen, nicht stattfinden kann ꝛc. Ebenso liegt kein Grund zu Beschränkungen vor, soweit die Arzneistoffe nicht gesundheitsgefährlich sind, und der Handel mit diesen muß daher gleichfalls unbeschränkt bleiben. In ähnlicher Weise wie durch den Arzneihandel wird die Gesundheit des Publikums durch den Handel mit Gift gefährdet, d. h. mit Stoffen, welche, wenn sie in den menschlichen Körper gelangen, denselben erheblich gefährden. (Unter den Begriff Gift fallen somit teils gewisse Arzneien, teils zahlreiche andere Stoffe.) Der Gifthandel wird deshalb ähnlich beschränkt wie der Apothekenbetrieb, und zwar wird z. B. bestimmt, wie die Vorräte aufbewahrt und bezeichnet werden müssen, daß Gift an Personen, die es nicht notorisch für ihren Gewerbebetrieb oder einen andern erlaubten Zweck brauchen, nur mit polizeilicher Erlaubnis verabfolgt werden darf, daß andere Personen als Apotheker Giftkleinhandel nur mit polizeilicher Genehmigung betreiben dürfen, daß die Gifthändler ein Tagebuch zu führen haben, in welches die einzelnen Verkäufe unter Angabe des Namens des Käufers ꝛc. einzutragen sind u. dgl. m. Wegen Deutschlands vgl. Gewerbeordnung § 34 und St.G.B. § 367 Ziff. 3.

91) Die Ausschließung nicht geprüfter Apotheker ist auch da berechtigt, wo die Kurpfuscherei gestattet wird. Denn während die ärztliche Thätigkeit zum Teil auf subjektivem Ermessen beruht, hat der Apotheker lediglich erlernbare Fertigkeiten und gemeingültige Erfahrungen anzuwenden.

muß mit den Apothekern zufrieden sein, die mit ihr vorlieb nehmen. Wo die erwähnten Beschränkungen des Apothekenbetriebs durchgeführt werden, werden mit den Nachteilen der freien Konkurrenz natürlich auch deren Vorteile ausgeschlossen.

4) Wenn den Apothekern gestattet wird, ärztliche Praxis auszuüben, sind sie der Versuchung ausgesetzt, ihre Ratschläge weniger nach den Bedürfnissen der Kranken als vielmehr so einzurichten, daß sie möglichst viele und teure Arzneien anbringen. Daher kommt ein Verbot ärztlicher Thätigkeit der Apotheker auch da in Frage, wo diese im allgemeinen freigegeben ist.

5) Wenn man es den Apothekern überläßt, welche Arzneistoffe sie vorrätig halten wollen, so führen viele nur diejenigen, welche häufig verlangt werden, während die selten begehrten und schwer aufzubewahrenden vom Verkauf ausgeschlossen werden. Wenn die Versorgung des Publikums eine vollständige sein soll, muß daher der Staat feststellen, welche Stoffe jeder Apotheker vorrätig zu halten hat. Bezüglich derjenigen Mittel, welche in verschiedener Weise hergestellt oder zusammengesetzt werden können, empfiehlt es sich ferner, die Art der Zusammensetzung oder Zubereitung zu bestimmen, damit nicht unter gleichem Namen Verschiedenes verkauft wird und damit die Aerzte der Notwendigkeit überhoben sind, in ihren Rezepten umständlich anzugeben, was sie unter den Stoffen verstehen, aus welchen die von ihnen verordneten Mischungen zu bereiten sind (Pharmakopöe).

6) Die Möglichkeit, zu jeder Zeit, auch bei Nacht und an Feiertagen, über die Apotheken zu verfügen, kann dem Publikum nur durch entsprechende staatliche Vorschriften gesichert werden.

7) Zum Schutze des Publikums gegen Irrtümer und Unvorsichtigkeit dienen Bestimmungen: daß die Behälter, in welchen die Vorräte aufbewahrt werden, mit deutlichen Zeichen zu versehen sind; daß die stärker wirkenden und giftigen Stoffe als solche erkennbar gemacht sein müssen; daß das Lokal neben der Vorratskammer geeignete Räume zur Anfertigung der Zubereitungen und zum Verkehr mit den Kunden enthalten muß; daß die notwendigen Werkzeuge, namentlich die Meßwerkzeuge, in ausreichender Zahl und Vollkommenheit vorhanden sein müssen; daß der Apotheker seine Vertretung nur solchen Hilfspersonen überlassen darf, welche eine der seinigen gleiche Bildung besitzen 2c. Zur Ergänzung des strafgesetzlichen Schutzes dieser und der durch die Pharmakopöe ausgesprochenen Forderungen dient eine periodische Revision der Apotheken durch Sachverständige.

8) Die Arzneien üben die beabsichtigten günstigen Wirkungen nur, wenn sie unter gewissen Voraussetzungen und in bestimmten Dosen gebraucht werden, während sie in andern Fällen oder Mengen genommen, schädliche Folgen haben können. Zur Beschränkung solchen Mißbrauchs der Arzneien dient die Bestimmung, daß die stärker wirkenden Mittel nur auf Grund eines von einem Arzt ausgestellten Rezepts verkauft werden dürfen.

9) Die unter den beiden letzten Ziffern erwähnten Bestimmungen führen von selbst zum Verbot des Hausierhandels mit Arzneien, da bei dieser Art des Gewerbebetriebs die Beobachtung jener Vorschriften nicht kontroliert werden kann.

10) Wo und soweit die Arzneipreise nicht durch die Konkurrenz der Apotheker geregelt werden, sei es weil einer ein thatsächliches Monopol hat, sei es weil der Apothekenbetrieb vom Staate koncessionspflichtig gemacht ist, ist das Publikum der Uebervorteilung ausgesetzt, die durch eine staatliche Arzneitaxe zu verhindern ist.

§ 46. Als Geheimmittel (Patentarzneien, Spezialitäten, Arkana)[92]) bezeichnet man Waren, welche zu Heilzwecken unter Benennungen feilgeboten werden, aus welchen ihre Beschaffenheit nicht erhellt[93]). Obgleich die meisten Kranken nicht beurteilen können, ob die

92) Schnetzler und Neumann, Die medizinischen Geheimmittel, 1881. Kuby in der D. V.J.Schr. XIII, S. 209 ff. Dornblüth, ebenda XVI, S. 282 ff. Richter, Memorandum über den Schwindel mit Geheimmitteln, 1884. Hahn und Holfert, Spezialitäten und Geheimmittel, 5. Aufl. 1893.

93) Bekannte Beispiele sind die Revalenta re-

Krankheiten, an denen sie leiden, die durch die Geheimmittel angeblich heilbaren sind, und obgleich die Heilkraft der Mittel gewöhnlich nur durch Versicherungen der Verkäufer oder durch Zeugnisse unbekannter oder nicht urteilsfähiger Personen belegt wird, kaufen doch viele Kranke die Geheimmittel, weil sie teils unerfahren, teils so von Angst und Begierde nach Befreiung von ihren Leiden erfüllt sind, daß die nüchterne Ueberlegung aufhört. Sie erreichen dadurch zwar manchmal einen günstigen Erfolg und immer eine Genesungshoffnung, aber oft gefährden die Mittel ihre Gesundheit, da sie nicht selten stark wirkende Stoffe enthalten[90]), und da sie häufig die Kranken vom Gebrauche von Aerzten und tauglichen Heilmitteln so lange abhalten, bis aus einer leichten Krankheit eine schwere geworden ist[94]). Zugleich ist der Geheimmittelhandel eine Ausbeutung der Dummen durch die Klugen, die wegen der Höhe der Preise, die für die Geheimmittel gefordert zu werden pflegen, sehr erheblich ist[95]).

Der Staat kann zur Bekämpfung dieser Uebel vor allem die Arzneien von der Patentierung ausschließen. Freilich verliert hierdurch der Entdecker eines neuen Heilmittels die Sicherheit, sich durch den Alleinverkauf für seine Entdeckung bezahlt machen zu können. Aber da die Auffindung neuer Heilmittel zum Teil nicht durch Nachdenken und Arbeit, sondern durch Zufall stattfindet, und in den anders gearteten Fällen durch Gewährung einer Nationalbelohnung nachgeholfen werden kann (wie sie z. B. in England dem Entdecker der Kuhpockenimpfung, neuerdings in Deutschland dem Entdecker des Cholerabacillus und des Tuberkulins zu teil geworden ist), kann auf jenes Bedenken kein Gewicht gelegt werden. Außerdem kann der Staat den Geheimmittelhandel an Bedingungen binden oder verbieten, und um namentlich auch den Bezug aus dem Ausland zu beschränken, die öffentliche Ankündigung von Geheimmitteln untersagen oder auf ihre Einfuhr einen Zoll legen[96]). Endlich kann noch der Geheimmittelhandel koncessionspflichtig gemacht werden, wodurch aber den koncessionierten Arzneien eine Empfehlung zu teil wird, die deshalb bedenklich ist, weil jedes Mittel, das nützen kann, auch schaden kann, und weil die Kranken meist nicht beurteilen können, ob bei ihnen die Voraussetzungen für nützliche Anwendung des Mittels gegeben sind[97]).

§ 47. Obwohl im Deutschen Reich[98]) das Apothekenwesen als ein Teil des Gewerbewesens zur Zuständigkeit des Reichs gehört, hat dieses doch bisher nur vereinzelte Bestimmungen über den Gegenstand getroffen, vor allem im § 29 der Gewerbeordnung und

---

valasciere, Goldbergers Rheumatismusketten, Englischer Wunderbalsam, R. Brandt's Schweizerpillen u. a. m.

94) Nach einer in neuerer Zeit vorgenommenen Untersuchung von 938 Geheimmitteln enthielten 22% giftige, jedoch nicht akut wirkende Stoffe, 25% waren unter Umständen gefährlich.

95) Eine Botschaft des Schweizer Bundesrats von 1880 gibt an, daß Frankreich jährlich für 105 Millionen Fr. Spezialitäten ausführt, daß England jährlich 60—70000 Pfund St. für Geheimmittelpatente einnimmt, und daß 1878 in der Schweiz aus den angrenzenden Staaten über 3000 Zentner Geheimmittel und andere Arzneien eingeführt wurden. Nach der angeführten Schrift von Schnetzler und Neumann sind an den Erfinder des Pen Thao (eines Liqueurs aus unreifen Orangen) in 3 Jahren durch Posteinzahlung 178000 Mark gelangt, der Erfinder eines wertlosen Mittels gegen Trunksucht hat nach den Postausweisen in einem Jahre über 300000 M. eingenommen und in einem Vierteljahr mehr als 6000 M. Insertionskosten bezahlt. Goldbergers Rheumatismusketten, deren Herstellungskosten 6 kr. betragen, wurden in Oesterreich um 7½ fl. verkauft.

96) Die staatliche Bekämpfung des Geheimmittelhandels läßt sich auch da rechtfertigen, wo die Kurpfuscherei geduldet wird. Denn während das Ziel des Kurpfuschers erreichbar und sein Unternehmen nur ein dem Grad nach von der Thätigkeit des gebildeten Arztes verschiedenes Wagnis ist, ist die vom Geheimmittelhändler verfolgte Aufgabe, unbekannte Kranke zu heilen, überhaupt nicht lösbar.

97) Man kann als Gegenmaßregeln auch die Hebung der Volksbildung und öffentliche Belehrungen über die Wertlosigkeit der gerade im Schwung befindlichen Geheimmittel nennen. Aber das erstere Mittel kann nur sehr langsam wirken und das letztere nur lokal und vorübergehend. Auch sind die Zeitungen, wegen des Gewinns, den sie aus den Inseraten der Geheimmittelhändler ziehen, häufig zur Erteilung von Belehrungen nicht geneigt.

98) Böttger, Die Apothekengesetzgebung des Deutschen Reichs u. der Einzelstaaten, 2 Bde., 1880. Derselbe, Die reichsgesetzlichen Bestimmungen über den Verkehr mit Arzneimitteln, 3. Aufl., 1895. Staas, Die Apothekergesetze nach deutschem und preußischem Recht, 5. Aufl., 1891.

den zugehörigen Bekanntmachungen des Bundesrats vom 5. März und 13. Nov. 1875, wonach für die Apotheker staatliche Prüfungen abgehalten und den mit Erfolg Geprüften Approbationen erteilt werden, die im ganzen Reiche gelten und eine der Voraussetzungen zur Führung einer Apotheke bilden. Ferner ist durch § 6 der Gew.-O. dem Kaiser die Bestimmung der Apothekerwaren zugewiesen, welche dem freien Verkehr zu überlassen sind. Auf Grund dieses Paragraphen bezeichnet eine Verordnung vom 27. Januar 1890 die Waren, welche nur in Apotheken im Kleinen feilgehalten und verkauft werden dürfen. Unter das Monopol der Apotheker fällt darnach eine Reihe von Zubereitungen (Pflaster, Aufgüsse, Abkochungen, Pulver, Pillen, Pastillen ꝛc.), wenn sie als Heilmittel dienen sollen, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus arzneilich wirksamen Stoffen bestehen oder nicht, und ferner eine Reihe von einzeln aufgeführten Droguen und chemischen Präparaten. Kraft dieser Bestimmung können Geheimmittel, die fast alle eine jener Zubereitungen sind[99]), in der Regel nur in Apotheken verkauft werden[100]). Der Großhandel mit Arzneien ist nur durch § 35 der Gew.-O. beschränkt, nach welchem der Handel mit Droguen und chemischen Präparaten, die zu Heilzwecken dienen, zu untersagen ist, wenn die Handhabung des Gewerbebetriebs Leben und Gesundheit von Menschen gefährdet. Die Bestimmung richtet sich gegen Drogisten, die in die Rechte der Apotheker übergreifen. Endlich hat das Reich durch Gew.-O. § 56 die Arzneimittel vom Hausierhandel ausgeschlossen. Weiter hat es sich aber mit dem Apothekenrecht bisher nicht beschäftigt.

Die hiernach für die übrigen Fragen des Apothekenwesens noch maßgebenden Partikulargesetzgebungen enthalten Bestimmungen über alle in § 45 bezeichneten Punkte und beruhen sämtlich auf dem Grundsatze, daß nur diejenigen approbierten Apotheker zur selbständigen Ausübung ihres Berufes berechtigt sind, welche entweder ein reales (auf einem Haus ruhendes) Apothekerrecht erworben oder eine polizeiliche Koncession erlangt haben. Eine durch den Tod oder Verzicht des Inhabers erledigte Koncession wurde in Preußen bis in die neuere Zeit dem Bewerber erteilt, welcher die Einrichtung des abgegangenen Apothekers an sich gebracht hatte, so daß die Koncessionen sich thatsächlich von den Realrechten kaum unterschieden. Nachdem aber die Veräußerung der Koncessionen 1886 durch zehnjährige Ausübung bedingt worden war, wurde sie 1894 abgesehen von gewissen Rechten der Witwe und der Kinder überhaupt aufgehoben und dadurch das Recht der süddeutschen Staaten angenommen. Neue Koncessionen werden nur erteilt, wenn die Bestandsfähigkeit einer neuen Apotheke nachgewiesen ist[101]).

§ 48. Die Koncessionspflicht der Apotheken ist in der ersten Zeit nach der Gründung des Reichs von seinen gesetzgebenden Faktoren lebhaft angegriffen worden. Sie wollten das durch die Gewerbeordnung im allgemeinen sanktionierte Prinzip der Gewerbefreiheit auch für den Apothekenbetrieb einführen und überzeugten sich nur allmählich von den einer solchen Umwälzung entgegenstehenden Bedenken.

Für die überlieferte Einrichtung wird geltend gemacht: 1) Bei Vererblichkeit und Ver-

99) Eine Ausnahme machen z. B. Rheumatismusketten.

100) Da die Apotheker Geheimmittel nicht empfehlen können, ohne das in allen deutschen Staaten für sie geltende Verbot ärztlicher Thätigkeit zu verletzen, da ferner viele Apotheker sich zum Geheimmittelhandel nicht hergeben, da überdies in einigen Staaten (Bayern, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen) zur Feilhaltung jedes Geheimmittels besondere polizeiliche Bewilligung nötig ist und in den übrigen Staaten wenigstens die Geheimmittel, welche Stoffe enthalten, die nur auf ärztliches Rezept abgegeben werden dürfen, dieser Bestimmung unterliegen, und da endlich manche Behörden für ihr Gebiet die öffentliche Ankündigung von Geheimmitteln verboten haben, so sind dem Geheimmittelhandel enge Grenzen gezogen.

101) Im Jahr 1897 besaß das Deutsche Reich 5291 Apotheken, Preußen 3011, Bayern 651, Sachsen 289, Württemberg 274, Baden 206, Hessen 115, Elsaß-Lothringen 236. Es kam daher damals im Reich eine Apotheke auf 9881 Einwohner, in Preußen auf 10 579, in Bayern auf 8938, in Sachsen auf 13 106, in Württemberg auf 7595, in Baden auf 8376, in Hessen auf 9085, in Elsaß-Lothringen auf 6958. Börner's Reichsmedizinalkalender, 1898.

äußerlichkeit widmen die Eigentümer dem Betrieb mehr Eifer und Hingebung als bei der Personalkonzession oder Gewerbefreiheit, weil mit der Blüte des Geschäfts nicht nur das Einkommen, sondern auch das Vermögen und das Erbe der Kinder wächst. 2) Durch die Bestimmung, daß neue Apotheken nur mit polizeilicher Erlaubnis errichtet werden dürfen, wird die Herstellung einer das Bedürfnis überschreitenden Zahl von Apotheken verhindert. Jeder Apotheke ist also eine Kundschaft gesichert, welche dem Eigentümer bei normaler Anstrengung ein hinlängliches Einkommen abwirft. Der Apotheker ist daher weniger als beim freien Wettbewerb der Versuchung ausgesetzt, durch Lieferung von schlechten oder verdorbenen Waren oder durch sonstige Täuschungen des Publikums, das außer Stand ist ihn zu kontrolieren, seine Einnahmen zu erhöhen. 3) Es fehlt oft an Apothekern, welche sich in kleinen Orten niederlassen wollen, während zu den Apotheken in den Städten zeitweis ein übermäßiger Zudrang besteht. In den Städten ist der Verkehr mit den Kunden bequemer, das Leben angenehmer und die Möglichkeit gegeben, ein Geschäft in besondere Blüte zu bringen; diesen Vorteilen gegenüber wird der auf dem Land besser gesicherte mittlere Nahrungsstand von der Mehrzahl gering geachtet. Das Koncessionssystem giebt nun den Behörden die Macht, der Niederlassung der Apotheker in den Städten eine Schranke zu setzen, wodurch ein Teil veranlaßt wird, sich in Landorten niederzulassen, da dieselben doch lieber eine Koncession für einen kleinen Ort als gar keine Koncession haben wollen.

Es läßt sich gegen diese Argumentation einwenden, daß die Apotheker, welche für ihre Geschäfte übermäßige Preise bezahlt haben, wie sie bei kleiner Zahl der Apotheken leicht vorkommen, ebenso wie die freiem Wettbewerb preisgegebenen Unternehmer der Versuchung zur Uebervorteilung des Publikums ausgesetzt sind, und ferner daß Verlässigkeit der Geschäftsführung möglicherweise auch durch strenge Beauffichtigung zu erreichen ist, wie sie ja auch bei andern Gewerben, die von ähnlicher Wichtigkeit sind und auch nicht vom Publikum kontroliert werden können, durch bloße Beaufsichtigung erreicht wird, wie z. B. bei den Metzgern, Gold- und Silberschmieden. Außerdem ist das Koncessionssystem mit einigen bedenklichen Uebelständen verknüpft. Zunächst gehen die Behörden, welche über die Erteilung neuer Koncessionen zu entscheiden haben, damit leicht zu langsam vor; sie sind träg, oder übersehen das Steigen des Wohlstands und der Volkszahl, oder wollen die bestehenden Apotheken begünstigen, und verweigern infolge dessen die Koncessionen für neue Apotheken, die begründet werden könnten ohne den Bestand der vorhandenen zu gefährden, und begründet werden sollten im Interesse des Publikums, dem dadurch die Heilmittel leichter oder überhaupt erst zugänglich werden. Ferner erhöht die durch das Koncessionssystem gesicherte Beschränkung der Zahl der Apotheken die Arzneipreise. Diesen können zwar durch Taxen Grenzen gezogen werden, aber nur sehr weite, weil die Taxen diejenigen Preise gestatten müssen, bei welchen die in den ungünstigsten Verhältnissen befindlichen Apotheken bestehen können. Die Uebermäßigkeit der dermaligen Arzneipreise wird durch die Preise der bestehenden Apotheken bewiesen, die weit über den Wert des Gebäudes, der Einrichtung und der durch die Tüchtigkeit des letzten Inhabers gesicherten Kundschaft hinausgehen. Der Monopolwert der deutschen Apotheken wird auf 200000000 Mark geschätzt, und die Summe, welche das Publikum in den Arzneipreisen jährlich für die Aufrechthaltung des Koncessionssystems bezahlt, beläuft sich also auf etwa 6000000 Mark. Sodann ist dem Koncessionssystem vorzuwerfen, daß neue Koncessionen die Bedeutung von sehr großen Geschenken an den damit Bedachten haben; der Wert einer neuen Apothekenkoncession, der für eine Stadt durchschnittlich etwa 50000 Mark beträgt, wird dem mit der Koncession Bedachten ohne irgend einen Grund in den Schoß geworfen. Endlich wird durch die bestehende Einrichtung eine Anzahl von Männern, die sich bei Freigebung des Gewerbebetriebs selbständig machen könnten, in abhängiger Stellung erhalten und, weil fast nur Angehörige der besitzenden Klassen zur Leitung einer Apotheke gelangen können, die Rechtsgleichheit verletzt.

Diesen Bemängelungen des Koncessionssystems ist nun aber folgendes entgegenzuhalten. Die übermäßige Zurückhaltung der Behörden bei der Erteilung von Koncessionen läßt sich beseitigen, wenn es gelingt, Grundsätze über die Voraussetzungen zu formulieren, unter denen neue Koncessionen erteilt werden müssen, also z. B. für die Städte und für das Land die Einwohnerzahl, Steuersumme 2c. festzustellen, auf welche eine Apotheke treffen soll. Gegen das Bedenken, welches aus dem jetzt vom Publikum zu verzinsenden Monopolwert der Apotheken hergenommen wird, kommt in Betracht, daß bei der Freigebung des Gewerbebetriebs die Arzneipreise mindestens nicht erheblich sinken würden, da dann die jetzt bestehenden bedeutenden Apotheken durch eine größere Zahl kleinerer ersetzt würden. Erfahrungsmäßig sind bei kleineren Apotheken die Geschäftsunkosten kaum geringer als bei größeren, denn der Apotheker braucht ebenso notwendig einen Gehilfen, welchen er nur weniger ausnützt, er braucht dieselben Räume, muß den Laden mit dem gleichen Aufwand ausstatten 2c. Die vermehrten Geschäftsunkosten würden die bei dem jetzigen System vom Publikum zu bezahlende Rente des Monopolwerts der Apotheken vielleicht aufwiegen. Ferner läßt sich der Uebelstand, daß mit einer neuen Konzession dem damit Bedachten ein unmotiviertes Geschenk gemacht wird, durch die mehrfach in Geltung stehende Einrichtung beseitigen, daß neue Koncessionen zu Gunsten des Staats oder der Gemeinde versteigert werden. Und endlich stehen der Abschaffung der Koncessionspflicht große Uebergangsschwierigkeiten entgegen. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit würde der Wert der Realrechte und veräußerlichen Koncessionen, soweit er Monopolwert ist, vernichtet. Wollte man die Apotheker und ihre Gläubiger für diesen Verlust aus öffentlichen Mitteln entschädigen, so hätten die Staaten eine Ausgabe von 200 000 000 Mark zu übernehmen. Wollte man aber mit Rücksicht darauf, daß die Apotheker nur einen Billigkeits- und keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung haben, von Ersatzleistung absehen, so würde man tausende von ehrenwerten, an den bestehenden Zuständen vollkommen schuldlosen Familien schwer beschädigen [102]).

Anläßlich der Beratung der Gewerbeordnung forderte der Reichstag am 8. April 1869 den Bundeskanzler auf, ihm einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen (unter Absehung von jedem Nachweis des Bedürfnisses und der Lebensfähigkeit) der Betrieb des Apothekergewerbes für das ganze Bundesgebiet einheitlich geregelt werde; bei der dritten Lesung wurden die eingeklammerten Worte gestrichen. Am 5. Juni 1872 wurde sodann dem Reichstag durch seine Petitionskommission über eine Reihe eingelaufener Petitionen ein ausführlicher Bericht erstattet und einstimmig beantragt, die bisherige obrigkeitliche Prüfung des Bedürfnisses bei der Koncessionierung neuer Apotheken zu beseitigen. Der Bericht, welcher von seinem Verfasser als Broschüre herausgegeben worden ist (Jacobi, Apothekenschutz oder Apothekenfreiheit, 1872), ist im Reichstag nicht zur Beratung gelangt, hat aber in einer im Auftrag des deutschen Apothekervereins ausgearbeiteten Denkschrift (Hartmann, Reform oder Umsturz des Koncessionssystems im Apothekenwesen? 1873) eine vortreffliche Kritik erfahren. Bei Beratung der im folgenden Jahr beim Reichstag eingelaufenen Petitionen beantragte in der Petitionskommission der Berichterstatter, den Beschluß vom 5. Juni 1872 zu erneuern; die Kommission (Beschluß vom 29. April 1873) beschränkte sich aber darauf, dem Reichstag vorzuschlagen, die eingegangenen Gesuche dem Reichskanzler als Material für die demnächstige Regelung der Angelegenheit zu überweisen, und dieser Antrag wurde vom Reichstag in der Sitzung vom 23. Mai 1873 zum Beschluß erhoben. Bei der Verhandlung wurde ein Brief von Virchow verlesen, in welchem dieser sich für Unterhaltung der Apotheken durch die Gemeinden ausspricht. Das Reichskanzleramt studierte demnächst die Frage und berief zu diesem Zweck eine Kommission von Sachverständigen nach Berlin, welche über die ihr vorgelegten Fragen vom 10. bis 18. August 1874 eingehend verhandelte. Auf Grund dieses Materials sprach sich der Bundesrat durch Beschluß vom 22. Februar 1877 für Festhaltung der Koncessionspflicht, aber für Beseitigung der Realrechte aus. Der Reichskanzler legte ihm daraufhin zwei Gesetzentwürfe vor (abgedruckt in Hirth's A. 1877 S. 926 ff. und im Buchhandel erschienen unter dem Titel: Vorlage an den Bundesrat vom 28. Mai 1877, betreffend die Rege-

102) In Schweden ist zur Zeit eine sog. Selbstablösung im Gang. Durch Verordnung der Regierung von 1873 wurde bestimmt, daß alle Realrechte mit dem Jahr 1920 erlöschen, um durch Personalkonzessionen ersetzt zu werden. Die Eigentümer erhielten den Schätzungswert aus einem Fonds, zu dessen Bildung Obligationen ausgegeben wurden, und der die Mittel zur Verzinsung und Tilgung seiner Schuld von den Realrechtsbesitzern erhielt, die jährlich gewisse Prozente der ihnen zugesprochenen Entschädigung zu bezahlen haben. Der Vorteil dieses Verfahrens besteht nur darin, daß es den Apothekern den Apothekenwert allmählich statt auf einmal nimmt.

lung des Apothekenwesens, 1877). Nach dem einen Entwurf sollten künftig nur noch persönliche Konzessionen erteilt werden und die bestehenden Realrechte vom Jahr 1900 an mit dem Tode des Inhabers erlöschen. Nach dem andern sollten umgekehrt ferner nur Realrechte geschaffen und auch die bestehenden persönlichen Rechte zu solchen erhoben werden. Die gleichzeitige Vorlegung des letzteren Entwurfs wurde damit motiviert, daß sich bei näherer Erwägung überwiegende Gründe für das Realrechtssystem ergeben hätten. Es sei eine große Zahl von Realrechten vorhanden und die Annahme des andern Systems nötige also zu empfindlichen Eingriffen in Privatrechte; die in mehreren Einzelstaaten gemachten Versuche, das Realsystem zu beseitigen, hätten sich als undurchführbar erwiesen: die Behörden verführen bei der Verleihung von Konzessionen fast notwendig so, daß daraus veräußerliche Rechte würden; bei dem System persönlicher Konzessionen mache die Vergebung der erledigten Apotheken den Behörden viel Arbeit und setze sie dem Verdacht aus, nach Gunst zu verfahren, während sich beim Realrechtssystem der Besitzwechsel ohne Zuthun des Staates vollziehe; beim Realrechtssystem gebe der Apotheker das Geschäft auf, sowie er die Fähigkeit zur Führung verliere, während er beim Personalsystem die Apotheke wenn irgend möglich bis an sein Lebensende behalte; beim Personalsystem fehle in Orten mit nur einer Apotheke für den Gewerbtreibenden jedes Interesse, die Geschäftsräume und die Einrichtung über den Buchstaben des Gesetzes hinaus zu verbessern &c. Der Bundesrat beschloß darauf im April 1878, die Regelung der Angelegenheit bis zu besserer Klärung der Ansichten zu vertagen. Ein Antrag der socialdemokratischen Partei, die Apotheken zu Reichsanstalten zu machen, wurde am 2. März 1892 vom Reichstag abgelehnt. Im April 1895 teilte das Reichsamt des Innern den Regierungen der Einzelstaaten einen Gesetzentwurf zur Aeußerung mit, der auf dem Prinzip der Personalkoncession beruht. Die Generalversammlung der deutschen Apotheker sprach sich bei seiner Kritik in erster Linie für Beibehaltung des Realrechtssystems, eventuell für Gewerbefreiheit aus, und eine im Jahr 1896 von der Reichsregierung zusammengerufene Konferenz von Sachverständigen konnte sich über den Entwurf nicht einigen. Vgl. außer der schon angeführten Litteratur: Brefeld, Die Apotheke — Schutz oder Freiheit? 1863. Wald, Schutz des Gemeinwohls und nicht Willkür des Arzneiverkaufs, 1863. Schönberg, Gutachten über die Reform des deutschen Apothekenwesens, 1873. Phöbus, Beiträge zur Würdigung der heutigen Lebensverhältnisse der Pharmazie, 1873. Böttger, Geschichte der Apothekerbewegung in Deutschland von 1862—1882, 1882. Stieda, Zur Reform des Apothekenwesens in Deutschland, J. f. Nat. III, 11 (1895) S. 558 und 641. Andrée, Die Apotheker der Provinz Hannover und die geplante Apothekenreform, J. f. G.V. 19 (1895) S. 491.

§ 49. Die österreichische[103]), skandinavische, russische und rumänische Apothekengesetzgebung stimmt in der Hauptsache mit der deutschen überein. In Frankreich unterscheidet das Gesetz vom 21. germinal XI (1803) zwei Klassen von Apothekern. Die Apotheker erster Klasse absolvieren ein Gymnasium und studieren drei Jahre auf einer Apothekerhochschule, die den Rang von Fakultäten haben. Die Apotheker zweiter Klasse erwerben nur eine unvollständige Gymnasialbildung und können ihr dreijähriges Studium auch auf einer medizinisch-pharmazeutischen Vorbereitungsschule zurücklegen. Beide Klassen haben vor dem Studium eine dreijährige Lehrzeit durchzumachen und nach ihm ein Staatsexamen abzulegen. Weiter unterscheidet dasselbe Gesetz noch zwei Klassen von herboristes, d. h. Personen, welche einheimische Arzneipflanzen verkaufen. Sie haben gleichfalls eine Prüfung abzulegen und erhalten dann, je nach der Behörde, vor der sie sie abgelegt haben, den Titel als Herborist erster oder zweiter Klasse. Das Erstehen der Prüfung ist für die Apotheker und Herboristen die einzige Voraussetzung für die Eröffnung ihres Gewerbebetriebs. Die Apotheker und Herboristen erster Klasse dürfen aber ihr Gewerbe im ganzen Lande ausüben, die der zweiten Klasse nur in dem Bezirk, in welchem sie geprüft worden sind. In Orten, in welchen keine Apotheke besteht, dürfen auch die geringer gebildeten Aerzte (officiers de santé) Arzneien verkaufen, aber nur an ihre eigenen Patienten. Eine staatliche Arzneitaxe besteht nicht. Geheimmittel dürfen weder verkauft noch öffentlich angekündigt werden, mit Ausnahme einiger weniger, welche unter der Herrschaft eines früheren Gesetzes genehmigt worden sind. Die Entdecker neuer Heilmittel müssen also, wenn sie sie ihren Mitmenschen zu gute kommen lassen wollen, ihre Beschaffenheit bekannt geben, wobei sie die Wahl haben, sie zunächst dem Staat zum Kauf anzubieten (was aber noch niemals zu

103) Vomacka, Oesterreichische Apothekergesetze, 2. Aufl. 1890. Im Jahr 1894 besaß Oesterreich 1374 Apotheken (438 Real- und 936 Personalgewerbe). Auf eine Apotheke kamen 17391 Einwohner. Vgl. Oesterreichische Statistik, XLIV. Band, 1895.

einem Erfolg geführt zu haben scheint), oder direkt der Akademie der Medizin mitzuteilen, welche, wenn sie sie als nützlich erkennt, nach Einholung der Genehmigung des Ministers die Veröffentlichung mit dem Erfolg vornimmt, daß sie den in der Pharmakopöe aufgenommenen Mitteln gleichstehen [104]). In England, Belgien, Holland, Italien, der Schweiz, Spanien und Portugal gelten dieselben Grundsätze wie in Frankreich [105]).

4. Das sonstige Heilpersonal.

§ 50. Das sonstige Heilpersonal, nämlich Heildiener, Krankenpfleger, Bader und Hühneraugenoperateure ist der Regel nach nicht Gegenstand staatlicher Bestimmungen. Doch haben einige deutsche Staaten [106]) Prüfungen für gewisse Arten dieser Gewerbtreibenden eingeführt, auf Grund deren Befähigungszeugnisse ausgestellt werden. Das Recht zur Uebung ärztlicher Praxis steht diesen Personen in Deutschland natürlich wie jedem Anderen zu. Auf dem Gebiet der Krankenpflege sind überall in großem Umfang religiöse Genossenschaften thätig. Ihre Mitglieder sind den weltlichen Pflegern meist an Hingebung und sittlicher Tüchtigkeit überlegen, aber oft unbotmäßig gegen die Aerzte [107]).

5. Die Krankenanstalten.

1. Im Allgemeinen [108]).

§ 51. Für viele Kranke sind Heil- oder Pflegeanstalten nötig, weil entweder die Familie zu arm oder nicht gewillt ist, einen Kranken zu verpflegen, oder die Krankenpflege Einrichtungen erfordert, wie sie in einem Privathause nicht getroffen werden können, oder der Kranke seinen Zustand (Irrsinn, Schwangerschaft) geheim halten möchte ꝛc. Krankenhäuser werden teils von Privatunternehmern errichtet, teils — weil die privaten nicht alle Bedürfnisse befriedigen, namentlich häufig keine Armen aufnehmen und ihre Patienten nicht als Unterrichtsmaterial verwenden lassen — vom Staat und den Gemeinden. Die privaten Krankenanstalten sind überall Gegenstand polizeilicher Maßregeln, die ihren Grund darin haben, daß die Pfleglinge hilflose Personen sind, die sich nicht selbst schützen können und häufig auch von den Verwandten, denen sie eine Last sind, keinen Schutz zu erwarten haben. Die Gefahren, gegen welche Schutz zu bieten ist, sind ungenügende Pflege und Verköstigung, Mißhandlung, Unsittlichkeit, Erbschleicherei u. a. m. Diese Gefahren bekämpft der Staat regelmäßig dadurch, daß er die Errichtung von Anstalten von besonderer Erlaubnis abhängig macht und die konzessionierten Unternehmer überwacht.

Für das Deutsche Reich ist die Hauptbestimmung im § 30 der Gewerbeordnung getroffen, nach welchem Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, welche aber nur zu versagen ist, wenn entweder Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in

104) Im Jahr 1893 besaß Frankreich 8013 Apotheken, so daß eine auf 4785 Einwohner kam. Gleichzeitig wurden 884 Herboristen gezählt.

105) Vgl. Stieda, a. a. O. S. 560 ff.

106) Preußen (Min.Erl. vom 27. Dez. 1869 und vom 20. Juli 1870) und Bayern (Verordnungen vom 25. Juni 1868 und vom 11. Aug. 1873).

107) Runge, Die Krankenpflege als Feld weiblicher Erwerbsthätigkeit gegenüber den religiösen Genossenschaften, 1870. Schwiete, Die in Preußen vorhandenen Orden und Kongregationen, Zeitschr. des K. Preuß. statist. Büreaus 1874 u. 1875. Leyden, Ueber weibliche Krankenpflege, Deutsche Rundschau, April 1879, S. 126 ff. König, Die Schwesternpflege der Kranken, ebenda April 1892, S. 148 ff. Am 1. April 1887 besaß Deutschland 5450 staatlich geprüfte Heildiener, Heilgehilfen, Bader u. dgl., 1614 männliche und 12 971 weibliche berufsmäßige Krankenpfleger, von welchen 584 männliche und 10 544 weibliche religiösen Genossenschaften angehörten und zwar zu $^2/_3$ katholischen und zu $^1/_3$ evangelischen.

108) Rath, Die Heilanstalten des Deutschen Reichs nach den Erhebungen von 1883/5 (Arbeiten aus dem Ksl. Gesundheitsamt IV, S. 224 ff.); derselbe, Die Heilanstalten des Deutschen Reichs nach den Erhebungen von 1886, 1887 und 1888 (Medizinalstatistische Mitteilungen aus dem Ksl. Gesundheitsamt I, 1893); Preußische Statistik (herausgegeben vom K. Preußischen statistischen Büreau) H. 90: Die Heilanstalten im Preußischen Staat 1880/5, 1889.

Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt darthun, oder wenn die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen, oder wenn eine Anstalt für die Mitbewohner des Gebäudes und, falls sie für ansteckende oder geistig Kranke bestimmt ist, für die Nachbarschaft erhebliche Nachteile oder Gefahren hervorrufen kann. Nach § 53 der Gew.O. kann die Konzession zurückgenommen werden, wenn sich aus Handlungen oder Unterlassungen des Unternehmers der Mangel derjenigen Eigenschaften ergiebt, welche bei der Erteilung der Genehmigung nach den Vorschriften des Gesetzes vorausgesetzt werden mußten.

2. Die Irrenpflege.

§ 53. Man rechnet in Europa gegenwärtig einen Geisteskranken auf ungefähr 300 Personen und nimmt an, daß die relative Menge der Geisteskranken in den letzten Jahrzehnten sehr gewachsen ist. Diese Annahme ist wahrscheinlich richtig, wenn sie auch nicht damit bewiesen werden kann, daß gegenwärtig sehr viel mehr Fälle von Irrsinn amtlich festgestellt werden als vor dreißig und sechzig Jahren[109]); denn, da früher Geisteskrankheit für Besessenheit und für eine Schande gehalten und so viel als möglich verheimlicht wurde, entzogen sich früher viele Fälle der amtlichen Feststellung. Es ist aber glaublich, daß das intensivere Leben der Jetztzeit, die größere Schwierigkeit des Erwerbs und die stärkeren Aufregungen und reicheren Genüsse, die psychischen Kräfte mehr angreifen und daß deshalb jetzt mehr Menschen als früher in Irrsinn verfallen. Auch werden jetzt manche Erscheinungen als Krankheit angesehen, die früher als Unsittlichkeit galten, und Abweichungen vom normalen Geisteszustand, die bei geringer Volkszahl kaum bemerkt wurden, sind seit der engeren Zusammendrängung der Menschen auffällig und lästig geworden. Der zahlenmäßige Vergleich der Geisteskranken früher und jetzt und ebenso der Geisteskranken verschiedener Länder hat nur bescheidenen Wert, weil der Begriff der Geisteskrankheit kein fester ist[110]). Sie ist der Gegensatz der geistigen Gesundheit, aber innerhalb dieses Gegensatzes besteht ein allmäliger Uebergang, und es kann nur subjektiv entschieden werden, welche der Zwischenstufen zur Gesundheit und welche zur Krankheit gehören.

Eine präventive Thätigkeit des Staats gegen dieses Uebel ist nur in Bezug auf eine der Quellen desselben möglich, gegen die Trunksucht. Da bei 10—30 % der Irren die Krankheit auf übermäßigen Alkoholgenuß des Kranken selbst oder seiner Eltern zurückgeführt werden kann[111]), vermag die Trunksuchtspolizei dem Irrenwesen sogar große Dienste zu leisten.

§ 53. Für die Irren sorgen zunächst die Civilgesetzgebungen, indem sie bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren ihnen ein Kurator bestellt wird, der sich ihres Vermögens und ihrer Person anzunehmen hat. Von dieser Hilfe wird aber aus verschiedenen Gründen nur in seltenen Fällen und namentlich fast nur für Unheilbare Gebrauch gemacht[112]). Bei den die große Mehrzahl bildenden vermögenslosen Irren fehlt mit dem Vermögen der eine Grund der Kuratelbestellung; sodann muß der Entmündigung notwendig eine sorgfältige gerichtliche Untersuchung des Geisteszustands der Verdächtigen vorhergehen, welche die Krankheit leicht verschlimmert, und endlich bringt die mit der Ernennung eines Vormunds verbundene öffentliche Bekanntmachung der Geisteskrankheit nicht

109) Nach Wille, Die Aufgaben der Statistik der Geisteskranken (J. f. Nat. II, 1 S. 319) werden gegenwärtig in einigen Ländern viermal so viel Irre gezählt als vor 60 Jahren.

110) Ueber Irrenstatistik und ihre Litteratur s. G. v. Mayr, Bevölkerungsstatistik (in Marquardsen's Handbuch des öffentl. Rechts, Einleitung Bd. 6, 1897) S. 93 ff. und v. Wüstenhoff, Art. Irrenwesen im H.W. 2. Supplementband S. 489 ff.

111) Bär, Der Alkoholismus (1878) S. 360 ff.

112) Von den 250 Kranken, welche im Oktober 1890 in der württembergischen Staatsirrenanstalt Winnenthal verpflegt wurden, waren 24 oder nicht ganz 10% entmündigt und zwar waren von den männlichen Angehörigen der 1., 2. und 3. Verpflegsklasse 40, 13 und 9%, von den weiblichen Angehörigen derselben Verpflegungsklassen 33, 12 und 3% entmündigt. Vgl. auch Block, a. a. O. s. v. Aliénés § 5 und 6.

nur den Kranken nach seiner Wiederherstellung in eine üble Lage, sondern schädigt wegen der Erblichkeit vieler psychischer Affektionen auch das Ansehen der Verwandten.

§ 54. In wirksamerer Weise und in innigem Anschluß an die eigentümlichen Verhältnisse der Irren nimmt sich die öffentliche Verwaltung ihrer an. Viele Geisteskranke müssen wegen der Natur der Krankheit außerhalb des Hauses, sei es bei andern Familien, sei es in besonderen Anstalten, verpflegt werden. Neben den Verhältnissen, welche eine solche Unterbringung auch bei anderen Kranken manchmal nötig machen, kommt bei den Geisteskranken noch weiter in Betracht die bei ihnen oft vorhandene Sicherheitsgefährlichkeit oder Anstößigkeit, die manchen eigene äußerste Hilflosigkeit und die namentlich bei Melancholikern häufige Neigung zum Selbstmord — lauter Umstände, welche Maßregeln erfordern, wie sie in einem Privathause nicht leicht getroffen werden können. Ferner wird auch bei vielen Geisteskranken die Heilung wesentlich erleichtert, wenn sie aus der Umgebung, in welcher die Krankheit entstand, entfernt und in Verhältnisse gebracht werden, welche die dort vorhandenen schädigenden Umstände nicht enthalten. Familien, welche Irre aufnehmen, sind nun aber überall nur in geringer Zahl vorhanden, und dieselben befassen sich auch ebenso wie private Anstalten nur mit zahlungsfähigen Kranken. Daher entsteht das Bedürfnis nach öffentlichen Irrenanstalten, welche ohne Rücksicht auf die Zahlungsfähigkeit Jedem offen stehen, dessen Zustand die Aufnahme in eine Anstalt wünschenswert macht. Solche Anstalten werden seit dem Anfang unseres Jahrhunderts überall teils vom Staat, teils seinen Vorschriften gemäß von den größeren öffentlichen Verbänden (Provinzen, Kreise, Bezirke) unterhalten [113].

Bei der Organisation der Irrenanstalten kommt vor allem in Betracht, daß je größer sie angelegt werden, um so niedriger der Unterhalt des einzelnen Pfleglings sich stellt, weil die Generalkosten nicht im selben Verhältnis wie die Anstalten wachsen. Doch hat die Erweiterung über ein gewisses Maß hinaus ihre Bedenken. Zunächst wird dadurch die Einheit und Festigkeit der Leitung gefährdet. Man kann natürlich dem Vorstand einen solchen Stab von ärztlichen und administrativen Gehilfen unterordnen, daß er 1000 und noch mehr Kranke leiten kann. Aber je zahlreicher das Hilfspersonal ist, um so mehr Zeit kostet den Chef die Ueberwachung desselben; er geht dann selbst fast ganz in dieser Arbeit auf und die positive ärztliche und Verwaltungsthätigkeit besorgen die Untergebenen, welche häufig wechseln, dem Publikum nicht bekannt werden, und zu welchen es daher auch kein Vertrauen fassen kann. Ferner muß einer großen Anstalt ein großer Rekrutierungsbezirk zugeteilt werden, was die Folge hat, daß die Kranken ihr zum Teil aus weiter Entfernung zugeführt werden müssen, während der Transport der Irren seiner großen Schwierigkeiten wegen möglichst verkürzt werden muß und namentlich kein Uebernachten erfordern sollte. Ebendeshalb ist auch die früher übliche Unterscheidung zwischen Heil- und Pflegeanstalten meist aufgegeben worden und wird die Herstellung besonderer Anstalten für Männer und Weiber vermieden, während natürlich innerhalb der Anstalten die Geschlechter sorgfältig getrennt werden. Die Vereinigung der Geschlechter in denselben Anstalten hat nebenbei noch den Vorteil, daß die Arbeitsgelegenheit für alle Pfleglinge eine reichere wird, indem

---

113) Man nimmt an, daß die Hälfte der Geisteskranken der Anstaltspflege bedarf und daß also auf 1000 Einwohner ungefähr 2 Anstaltspfleglinge treffen sollten. Wie unvollkommen und ungleich das Bedürfnis bis jetzt befriedigt ist, ergibt sich daraus, daß 1881 in den folgenden Ländern ein Anstaltspflegling auf die angegebenen Einwohnerzahlen traf: England 345, Schweiz 719, Sachsen 883, Württemberg 946, Bayern 1285, Deutschland 1308, Preußen 1406, Italien 1476, Oesterreich 2687 (vgl. darüber Pelmann, Art. Irrenanstalten in Eulenberg's Realencyklopädie der Heilkunde).

Nach der vorher in Anmerkung 102 angeführten Schrift von Raths besaß 1885 Deutschland 116 öffentliche Anstalten mit durchschnittlich 306 Betten und 128 Privatanstalten mit durchschnittlich 79 Betten. Weiteres statistisches Material ist zu finden bei Raths, Die Zahl der Geisteskranken (Arbeiten aus dem kaiserlichen Gesundheitsamt V, Heft 3) und bei Bähr, Anstalten für Psychischkranke, 1882.

nun die Frauen auch für die Männer kochen, waschen und nähen, und die Männer auch für die Frauen Holz spalten und andere grobe Arbeiten verrichten können. Es ist dies von großer Bedeutung, da zweckmäßige Beschäftigung die Kranken am besten von ihren verkehrten Neigungen abzieht und zur Gesundheit zurückführt, und die Arbeit der Pfleglinge ihre Unterhaltungskosten verringern kann, die überall groß sind. Die bloßen Anlagekosten einer Anstalt betragen ungefähr 6000 Mark auf den Pflegling und die täglichen Verpflegungskosten mindestens 1,20 Mark. Da namentlich Beschäftigung im Freien der Gesundheit der Geisteskranken zuträglich ist, hat man in neuerer Zeit öfter landwirtschaftliche Unternehmungen mit Irrenanstalten verbunden. Es werden dann in der Nähe von Anstalten größere Komplexe von Grundstücken erworben, auf welchen Kolonieen der arbeitsfähigen Irren errichtet werden. Diese arbeiten unter der Leitung von Wärtern und werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert, in die Anstalt zurückgebracht, um durch augenblicklich brauchbarere ersetzt zu werden.

Zu der Unterhaltung von öffentlichen Irrenanstalten gesellt sich für den Staat als weitere Aufgabe die Ueberwachung der Privatunternehmungen, welche sich folgerichtig nicht auf Anstalten beschränken darf, sondern auch die entgeltliche Aufnahme einzelner Kranken umfassen muß. Die Natur des Zustands der Irren legt die ausschließliche Zulassung von Aerzten zu diesem Erwerb nah. Wegen der großen Hilflosigkeit vieler Irren, durch die sie ganz der Willkür ihrer Pfleger verfallen, können nur vollkommen zuverlässige Personen zugelassen werden, die nach erfolgter Koncessionierung ebenso wie die für die Kranken bestimmten Räumlichkeiten fortwährend beaufsichtigt werden müssen. Doch wird auch die sorgfältigste polizeiliche Aufsicht nicht immer im Stande sein, den Eigennutz der Privatunternehmer in den richtigen Schranken zu halten, die Lage der von ihnen verpflegten Kranken ebenso günstig zu gestalten wie die der Pensionäre der öffentlichen Anstalten und zu verhüten, daß Pfleglinge über die Zeit der Genesung hinaus festgehalten werden. Außer diesem für die Verdrängung der Privatanstalten durch öffentliche geltend zu machenden Grunde spricht hierfür ferner, daß die Privatanstalten sich nur mit zahlungsfähigen Pfleglingen befassen, durch deren Uebernahme in die öffentlichen Anstalten der Staat und die Kommunalverbände einen Teil der Kosten decken können, welche ihnen für die Unterhaltung der zahlungsunfähigen Kranken erwachsen. Andererseits können nur Privatanstalten für so kleine Patientenzahlen hergestellt werden, daß der leitende Arzt und der Anstaltsbetrieb auf die Bedürfnisse und Forderungen der Pfleglinge in dem Maße einzugehen vermögen, in welchem wohlhabende Kranke dies wünschen und bezahlen können.

Auch in Wohlthätigkeitsanstalten können die Pfleglinge durch ungeeignete Räume, Leiter und Wärter benachteiligt werden, was empfiehlt, sie ähnlich wie Erwerbsunternehmungen zu behandeln, und aus dem gleichen Grunde wird den von der eigenen Familie verpflegten Geisteskranken staatliche Aufsicht oft nützlich sein.

§ 55. Der Anstoß zur Aufnahme eines Geisteskranken in eine Anstalt wird in zahlreichen Fällen von seinen Verwandten oder Bekannten oder von der unterstützungspflichtigen Gemeinde gegeben, welche in seinem oder ihrem Interesse die Maßregel ergreifen. Es kommt aber nicht selten vor, daß die Angehörigen und die Gemeinden aus Indolenz oder aus Scheu vor den Kosten die Einschaffung eines Kranken in eine Anstalt nicht beantragen, obgleich die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit oder das Wohl des Kranken eine solche Unterbringung dringend notwendig machen. In solchen Fällen müssen die Polizeibehörden ergänzend eintreten. Sie müssen also von der Gesetzgebung ermächtigt werden, unter den erwähnten Voraussetzungen die Unterbringung von Amtswegen zu verfügen.

Da derjenige, welcher als geisteskrank in einer Irrenanstalt oder in einem andern fremden Hause untergebracht wird, seiner persönlichen Freiheit beraubt und in eine Lage gebracht wird, welche der eines Strafgefangenen ähnlich ist, muß alles aufgeboten werden, um zu

verhüten, daß diese Maßregel nicht gegen Personen angewendet wird, welche für krank nur gehalten werden, daß also Einschließungen in Irrenanstalten nicht aus Irrtum oder Fahrlässigkeit stattfinden oder gar aus böser Absicht im Interesse eines Einzelnen oder des Staats, der aus irgend einem Grunde die betreffende Person beseitigen möchte. Zur Erreichung dieses Zieles empfiehlt sich die Bestimmung, daß zu jeder Einschaffung in eine Anstalt mehrere sachverständige und unparteiische Personen zusammenwirken müssen[114], und daß sie sich eines bestimmten Verfahrens zu bedienen haben, welches die Würdigung aller in Betracht kommenden Momente sichert. Der Erfüllung dieser Forderungen, welche die Verbringung eines Irren in eine Anstalt zu einer umständlichen Sache machen, steht aber im Wege, daß die Wahrscheinlichkeit der Heilung um so größer ist, je rascher der Erkrankte aus seiner bisherigen Umgebung entfernt und in richtige Behandlung gebracht wird, und daß den Angehörigen und den Heimatgemeinden der Kranken ihre häufig ohnehin geringe Lust zur Inanspruchnahme von Anstalten durch zu führende lange Verhandlungen leicht vollständig verleidet wird. Da sich somit Erwägungen von gleichem Gewichte direkt gegenüberstehen, bleibt der Gesetzgebung nichts übrig, als einen Mittelweg einzuschlagen und beide Gesichtspunkte nur bis zu einem gewissen Grade zu berücksichtigen.

Wie die ungerechtfertigte Einschließung in eine Irrenanstalt, so muß auch die Festhaltung daselbst über die Zeit der Genesung hinaus und schon über die Zeit hinaus, während der die Einschließung vom öffentlichen Interesse oder von den Angehörigen des Kranken verlangt wird, verhindert werden. Es ist daher von den Anstalten zu verlangen, daß sie Pfleglinge, die sie für genesen halten, sofort entlassen, den Eintritt solcher Besserung, welche die Entlassung eines im öffentlichen Interesse in die Anstalt verbrachten Kranken als zulässig erscheinen läßt, sogleich der zuständigen Behörde mitteilen und die von Verwandten oder Gemeinden eingelieferten Kranken, welche zum Zweck anderweitiger befriedigender Unterbringung zurückverlangt werden, diesen ausantworten. Wenn aber von Angehörigen oder Armenbehörden untergebrachte Kranke, welche nach der Ansicht des Irrenarztes sicherheitsgefährlich sind, oder für welche zu befürchten ist, daß sie in eine ungenügende Pflege gegeben werden sollen, zurückverlangt werden, wird die Anstalt zunächst die Polizeibehörde zu benachrichtigen haben, damit diese bestimmen kann, ob die Festhaltung nicht im öffentlichen Interesse fortzudauern hat.

Ungerechtfertigten Unterbringungen und Festhaltungen in Irrenanstalten und ebenso allen sonstigen Pflichtverletzungen der Vorsteher wird durch amtliche Visitationen der Anstalten entgegengewirkt, namentlich wenn sie unvermutet vorgenommen werden. Gegen ihre Häufung spricht, daß sie die Kranken aufregen und beunruhigen und also ihre Gesundheit und Wiederherstellung gefährden, und daß das Personal der Anstalten sich in gewissem Umfang gegenseitig an Rechtsverletzungen verhindert. Sie erreichen ihren Zweck am sichersten, wenn sie von Aerzten und von richterlichen oder Polizeibeamten gemeinschaftlich ausgeführt werden, indem erstere leicht zu ausschließlich das Gesundheitsinteresse berücksichtigen, letztere in Ermanglung eigenen Sachverständnisses die Angaben der Anstaltsärzte zu wenig kontrolieren können.

§ 56. Die erste systematische Irrengesetzgebung kam in Frankreich zu Stand[115]. Ein ausführliches Gesetz vom 30. Juni 1838, zu welchem eine Vollzugsverordnung des Königs vom 18. Dezember 1839 gehört, hat die wichtigsten Seiten der Irrenpolizei und

114) Es kommen namentlich praktische Aerzte, der amtliche Arzt sowie die Polizeibehörde und das Gericht des Wohnorts und des Anstaltsorts in Frage.

115) Allgemeine Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft. Block, a. a. O. s. v. Aliénés. Foville, Les aliénés. 1870. Bertrand, Loi sur les aliénés. 1872. Die beiden letzten Schriften sind Erzeugnisse der in Frankreich bestehenden Bewegung für Reform der Irrengesetzgebung und enthalten daher außer einer Darstellung des französischen Rechts auch ausführliche Angaben über die fremden Gesetzgebungen und kritische Erörterungen.

die Verteilung der Kosten der Irrenpflege klar und übersichtlich geordnet. Jedes Departement soll entweder selbst eine Irrenanstalt unterhalten oder durch Vertrag die eines andern Departements oder eine Privatanstalt seinen Irren zugänglich machen. Zur Errichtung einer Privatanstalt ist Genehmigung des Präfekten notwendig. Dieselbe setzt voraus, daß das Gebäude durch seine Lage und Einrichtung gewissen Anforderungen genügt, daß der Gesuchsteller einen guten Leumund besitzt, entweder selbst Arzt ist oder einen Arzt für die Anstalt angestellt hat, und daß er eine dem monatlichen Aufwand für die aufzunehmenden Irren entsprechende Kaution stellt, aus welcher im Falle der Zurücknahme der Koncession und bei Verhinderung des Unternehmers die Verpflegung der Kranken vorläufig bestritten wird. Die Koncession kann zurückgenommen werden, wenn der Unternehmer die bestehenden Vorschriften verletzt.

Die Aufnahme eines Kranken in eine Anstalt erfolgt entweder auf Antrag einer Privatperson oder auf Befehl der Behörde. Ersterenfalls muß der Antrag schriftlich gestellt werden (damit die durch die Antragstellung übernommene Verantwortlichkeit nicht bestritten werden kann) und ist mit einem Paß oder einem sonstigen Identitätsnachweis der aufzunehmenden Person (damit nicht durch ihre Aufnahme unter falschem Namen Nachforschungen nach ihr erschwert werden) und mit einem ärztlichen Zeugnis, welches die Notwendigkeit der Aufnahme des Kranken in eine Anstalt ausspricht, zu belegen; in dringenden Fällen ist das ärztliche Zeugnis entbehrlich. Der Präfekt kann in einem motivierten Beschlusse die Unterbringung eines Kranken in einer Anstalt anordnen, wenn derselbe die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit der Personen gefährdet; in dringenden Fällen kann die Ortspolizei die notwendigen provisorischen Anordnungen treffen. Die Unterbringung wird aufgehoben durch Gerichtsbeschluß auf eine vom Geisteskranken selbst, seinem Vormund, einem Verwandten, einem Freund oder dem Staatsanwalt erhobene Beschwerde, ferner durch Beschluß des Präfekten und endlich — wenn die Unterbringung nicht auf einem Befehl des Präfekten beruht — sowohl durch die Gesunderklärung der Anstaltsärzte als auf Grund der Entlassungsforderung der nächsten Verwandten oder desjenigen, der die Unterbringung herbeigeführt hat, vorausgesetzt, daß der Präfekt nicht im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit die Festhaltung beschließt.

An diese Bestimmungen reihen sich solche an, welche den zur Entlassungsverfügung zuständigen Behörden die zur Begründung solcher Verfügungen geeigneten Thatsachen bekannt machen und die fortwährende Uebereinstimmung der Anstaltsverwaltung mit den bestehenden Vorschriften sichern sollen. Der Präfekt, der Gerichtspräsident, der Friedensrichter und der Maire haben die öffentlichen und die Privatanstalten von Zeit zu Zeit zu untersuchen, der Staatsanwalt hat die öffentlichen Anstalten mindestens zweimal, die Privatanstalten mindestens viermal jährlich zu besuchen. Wenn ein Kranker auf Antrag einer Privatperson aufgenommen worden ist, hat der Anstaltsvorstand innerhalb 24 Stunden dem Präfekten Anzeige zu erstatten, welcher das mit dem Kranken übergebene ärztliche Zeugnis und ein Zeugnis des Anstaltsarztes beizufügen ist. Der Präfekt benachrichtigt die Staatsanwaltschaft und entsendet, wenn der Kranke in eine Privatanstalt aufgenommen worden ist, einen Arzt, welcher den Gesundheitszustand desselben untersucht. Nach Verlauf von vierzehn Tagen hat der Anstaltsarzt dem Präfekten ein eingehendes Gutachten zu erstatten, und alle sechs Monate hat der Anstaltsvorstand demselben über alle Pfleglinge zu berichten. Der Präfekt hat bezüglich der auf seinen Befehl aufgenommenen Kranken alle sechs Monate über die Fortdauer oder Aufhebung der Festhaltung zu beschließen. Wenn in der Zwischenzeit zwischen zwei Semestralberichten die Aerzte die Entlassung eines auf polizeilichen Befehl aufgenommenen Kranken als möglich erkennen, haben sie dem Präfekten sofort Anzeige zu erstatten. Die Unterbringungsbefehle und die halbjährigen Erneuerungen derselben hat der Präfekt dem Staatsanwalt und der Familie des Kranken mitzuteilen. Ueber jeden Pfleg-

ling muß in der Anstalt ein Protokoll geführt werden, in welches der Arzt mindestens einmal monatlich seine Beobachtungen einzutragen hat und welches den Beamten, welche die Visitationen vornehmen, jedesmal vorzulegen ist[116].

Trotz der großen Vorsicht dieser Bestimmungen verbreitete sich gegen das Ende der Napoleonischen Regierung die Befürchtung, daß sie die persönliche Freiheit nicht genügend sicherten. Obgleich die Regierung bekannt machte, daß von 1864—1869 nur 52 gerichtliche Beschwerden wegen ungerechtfertigter Unterbringung in einer Anstalt erhoben worden seien, die sich sämtlich als unbegründet erwiesen hätten, konnte sie doch nicht umhin, im Februar 1869 eine Kommission zur Revision des Irrengesetzes einzusetzen, und Anfang 1870 legten die Deputierten Gambetta und Magnin dem gesetzgebenden Körper einen wegen seiner radikalen Bestimmungen bemerkenswerten Gesetzentwurf vor. Er geht von dem Grundsatze aus, daß der Schutz der persönlichen Freiheit wichtiger ist als die Pflege der Gesundheit. Demgemäß sollen die Anstaltsvisitationen so gehäuft werden, daß mindestens alle vierzehn Tage eine stattfindet. Ueber die Aufnahme in eine Anstalt entscheiden Geschworene, vor denen der der Geisteskrankheit Beschuldigte durch einen Anwalt vertreten wird. Die Unterbringung kann nur mit ³/₄ der Stimmen beschlossen werden; gegen das Erkenntnis kann wegen Formfehlern Kassationsrekurs an das Gericht erster Instanz ergriffen werden. Die Entlassung erfolgt im gleichen Verfahren und außerdem auf die Gesundheitserklärung des Anstaltsarztes[117]. Aus diesen Wurzeln erwuchs der Entwurf eines neuen Irrengesetzes, der 1887 vom Senat, aber bis jetzt nicht von der Abgeordnetenkammer genehmigt wurde[118]) und der namentlich folgende Neuerungen enthält: 1) Die Aufnahme in eine Anstalt erfolgt zwar wie bisher, ist aber nur eine vorläufige, bis sie von dem Gericht, in dessen Sprengel die Anstalt liegt, geprüft und genehmigt ist. 2) Einer ähnlichen Aufsicht wie die Privatanstalten unterliegen die einzeln bei Fremden wohnenden Irren. 3) Für geistig erkrankende Sträflinge werden besondere Abteilungen in den Gefängnissen errichtet, für Geisteskranke, welche für begangene Straftaten wegen Unzurechnungsfähigkeit nicht bestraft werden können, besondere Anstalten.

§ 57. Das sehr allmählich ausgebildete englische Recht ist jetzt in der umfangreichen Lunacy Act vom 29. März 1890 (53 u. 54 Vict. c. 5) kodifiziert, zu der eine Novelle vom 5. August 1891 gehört und neben der noch ein Gesetz über die Idioten vom 25. Juni 1886 zu erwähnen ist. Nach dem Gesetz von 1890 muß jede Grafschaft und jede in gleichem Rang stehende Stadt die für arme Geisteskranke nötigen Anstalten unterhalten und kann in diese oder in andere Anstalten auch zahlende Irre aufnehmen. Die Privatanstalten sind auf den Aussterbeetat gesetzt, da neue nicht mehr errichtet werden dürfen. Gemeinnützige Anstalten bedürfen der Genehmigung. Zur Aufnahme eines Kranken ist regelmäßig die Verfügung eines Friedensrichters nötig, dem zwei ärztliche Zeugnisse vorzulegen und auf Verlangen weitere Beweise zu erbringen sind. Vorläufige Aufnahme kann auf Grund eines einzigen Zeugnisses erfolgen. Die Aufnahmeverfügung bedarf periodischer Erneuerung. Entlassung kann abgesehen vom Fall der Genesung jederzeit von der Person verlangt werden, welche die Aufnahme herbeigeführt hat, und bei Armen von der Armenbehörde. Bei Anhaltspunkten für Gemeingefährlichkeit entscheiden darüber aber die dem Lordkanzler untergebenen Commissioners in lunacy, die das ganze Irrenwesen und die einzelnen Irren, auch die nicht in Anstalten befindlichen, zu überwachen haben[119]).

---

116) Die Kosten für die Verpflegung armer Geisteskranken haben die Departements zu tragen und zwar jedesmal dasjenige Departement, in welchem der Unterstützungswohnsitz des Kranken liegt. U.-W. ist bei Minderjährigen der Geburtsort, bei Volljährigen der Ort, wo sie sich zuletzt ein Jahr lang aufgehalten haben. Die Departements dürfen aber einen Teil der Unterhaltungskosten auf den U.-W. abwälzen und thun dies nach Anleitung einer Ministerialverfügung regelmäßig in der Art, daß sie von Gemeinden mit wenigstens 100 000 Fr. ordentlichen Einnahmen 33%, von solchen mit 50 000 Fr. 25% der Kosten erheben ꝛc. bis herunter zu den Gemeinden mit weniger als 1000 Fr. Einnahmen, welche nur 5% der Kosten zu erstatten haben.

117) Vgl. Pelmann, Ueber Irrengesetzgebung und das französische Irrengesetz, Allgemeine Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 31.

118) Roussel, Rapport parlamentaire sur la révision de la loi du 30 juin 1838, 2 vol.

119) Eine Darstellung der Gesetzgebung giebt Jakobsohn in der Zeitschrift für Medizinalbeamte 1894 No. 14 und 15. Nach Wright und Hobhouse, An outline of local government, 2. ed. (1894) gab es 1894 mit Einschluß der 6 Londoner Anstalten 68 Grafschafts- und städtische Anstalten mit 59 232 armen und 1129 zahlenden Kranken. Zugleich wurden in 14 gemeinnützigen Anstalten, unter denen die Militär- und Marineanstalten nicht begriffen sind, 2335 private und 59 arme Kranke verpflegt. Endlich enthielten 78 Privatanstalten 2814 private und 823 arme Kranke. Die 7 unter das Idiotengesetz fallenden Anstalten beherbergten zur selben Zeit 1807 Pfleglinge. Es ergaben sich somit, abge-

§ 58. Das deutsche Recht [120]) setzt sich nur aus Verordnungen der Landesherren und Ministerien der Einzelstaaten und aus Anstaltsreglements zusammen. In allen Staaten bestehen öffentliche Anstalten, welche in den kleineren vom Staat, in den größeren von Kommunalverbänden unterhalten werden. Privatanstalten unterliegen der Koncessionspflicht, der nach § 30 der Gewerbeordnung alle Krankenanstalten unterworfen sind. Die Aufnahme ist regelmäßig durch ein die Geisteskrankheit bezeugendes Zeugnis des amtlichen Arztes des Wohnorts (Preußen, Sachsen, Baden, Hessen) oder des den Kranken bisher behandelnden Arztes bedingt, das in den meisten Staaten nicht über 14 Tage alt sein darf. Hierzu muß zum Teil noch kommen die Zustimmung der Polizeibehörde des Wohnorts des Kranken, ein Paß oder ein anderer Identitätsnachweis für denselben, die Stellung des Aufnahmeantrags durch einen Verwandten oder den Vormund des Kranken. Daß eine Person entmündigt ist, ist nicht Bedingung ihrer Verbringung in eine Anstalt, vereinfacht aber in Preußen die Aufnahme. In dringenden Fällen ist gestattet, daß die Aufnahmebedingungen ganz oder zum Teil erst nach erfolgter Aufnahme erfüllt werden. Die Aufsicht über die Privatanstalten wird durch die Amtsärzte geführt, in Preußen daneben durch Besuchskommissionen, welche die zuständigen Minister bilden. Bestimmungen über die entgeltliche Verpflegung einzelner Geisteskranker und über die Verbeistandung nicht entmündigter Geisteskranker im Vermögensverkehr nach Analogie der Art. 31 ff. des französischen Irrengesetzes fehlen, ebenso genügende Fürsorge für psychiatrische Ausbildung der Aerzte [121]).

---

sehen von den Kranken in den Militär- und Marinespitälern und in der Verbrecherirrenanstalt Broadmoore 68 199 Anstaltspfleglinge. Siehe auch Aschrott, Das englische Armenwesen (1886) S. 351 ff. und Allgemeine Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft.

120) Allg. Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 19, Supplementheft. Schmitz, Die Privatirrenanstalten. 1887. Reuß, Rechtsschutz der Geisteskranken. 1888. Kirchhoff, Geschichte der deutschen Irrenpflege. 1890. Preußische Statistik, herausgegeben vom k. preuß. stat. Büreau H. 100: Die Irrenanstalten im preuß. Staat 1880/5; 1890.

121) Soviel diese Bestimmungen formell zu wünschen übrig lassen, so sind doch Fälle rechtswidriger Einschließung in Anstalten nicht bekannt geworden, und nach dem Urteil ausländischer Sachverständiger wird das deutsche Irrenwesen nur von dem englischen übertroffen. Trotzdem hat Schröder, Das Recht im Irrenwesen (1890), die bestehenden Einrichtungen lebhaft angegriffen und zu ihrer Verbesserung die Ausführung des in § 56 angeführten Gambetta'schen Vorschlags befürwortet. Er übersieht, daß trotz der Unvollkommenheit der Psychiatrie die Aerzte naturgemäß bessere Richter über Geisteskrankheit sind als Laien, und daß die Vermehrung der Aufnahmsförmlichkeiten den paar fälschlich in den Verdacht der Geisteskrankheit Geratenden keinen unbedingten Schutz gewähren kann, während sie für die große Menge der wirklich Kranken eine grobe Mißhandlung und schwere Gefährdung bedeutet. Die Kranken müssen solche Nachteile hinnehmen, wenn nur hierdurch ernste Gefahren für das öffentliche Wohl verhindert werden können, wie dies vielleicht unter der Regierung des Kaisers Napoleon III. zutraf, die man im Verdacht hatte, daß sie politische Gegner durch Verbringung in Irrenhäuser beseitige. Aber in Deutschland ist bisher weder solcher Verdacht entstanden, noch in anderer Weise das Bedürfnis, die Aufnahmen zu erschweren, begründet worden. Einen gleichfalls verfehlten Angriff auf die bestehenden Zustände enthält: v. Kirchenheim und Reinertz, Zur Reform des Irrenrechts. 1895. Endlich sind neuerdings von kirchlicher Seite Angriffe unternommen worden, über welche zu vergleichen ist der „Bericht über die vom Verein deutscher Irrenärzte im Mai 1893 gepflogenen Verhandlungen" und die Zeitschrift für Psychiatrie Bd. 50 (1893) S. 333 ff. und 801 ff. und Bd. 52 (1896) S. 817 ff. Diese Angriffe sowie die in Broschüren, in der Tagespresse und in den Kammern besonders an den Privatanstalten geübte Kritik haben in den letzten Jahren mehrere Regierungen zur Revision der geltenden Bestimmungen veranlaßt. Als Ergebnis dieser Thätigkeit sind namentlich zu erwähnen eine preußische Ministerialanweisung vom 20. September 1895 über die Aufnahme und Entlassung von Geisteskranken, Idioten und Epileptischen in und aus Privatirrenanstalten, sowie über die Einrichtung, Leitung und Beaufsichtigung solcher Anstalten, bayerische Ministerialentschließungen vom 1. Januar, 9. November und 3. Dezember 1895 ähnlichen Betreffs, eine sächsische Ministerialverordnung vom 30. Mai 1894 über die Unterbringung in Privatirrenanstalten, zwei württembergische Ministerialverfügungen vom 5. und 7. November 1894, betreffend die Staats- und Privatirrenanstalten und eine badische landesherrliche Verordnung vom 3. Oktober 1895 gleichen Betreffs. Zu einem Gesetz ist es nicht gekommen, wofür geltend gemacht werden kann, daß Verordnungen inhaltlich ebenso gut sein können wie Gesetze, und daß bei Beratung eines Gesetzes vermöge des geringen Verständnisses, welches selbst die meisten Gebildeten für Geisteskrankheiten besitzen, die Volksvertretung möglicherweise Vorschriften fordert, welche den Kranken schädlich wären und

§ 59. Von anderen Staaten besitzen neuere Gesetze der Schweizer Kanton **Neuenburg**: vom 23. Mai 1879, **Norwegen**: vom 17. August 1880, **Schweden**: vom 2. November 1883, **Holland**: vom 27. April 1884, endlich **Italien** einen Entwurf von 1884 [122]). Bezüglich **Belgiens** verdienen neben seinem Gesetz vom 28. Dezember 1873 die Einrichtungen Erwähnung, welche in dem Städtchen **Gheel** bestehen [123]). Daselbst nimmt seit langer Zeit eine große Anzahl von Bürgern Irre in Kost und Wohnung, läßt sie am Familienleben teilnehmen und verwendet sie zur Arbeit. Die Stadt von 6000 Einwohnern beherbergt in dieser Weise 1000 Geisteskranke. Die meisten bezahlen jährlich nur 260 Fr. Pension, wozu noch eine nach dem Preis der Pension abgestufte Gebühr für ärztliche Behandlung kommt (für die Aermsten jährlich 12 Fr.). Der Staat hat die Verhältnisse eingehend geregelt: gefährliche Irre sind ausgeschlossen, die Aufnahme von Kranken ist konzessionspflichtig, die Unterbringung derselben erfolgt durch Vermittlung eines staatlichen Verteilungsbureaus, die Rechte und die Pflichten der Pfleger und der Pfleglinge sind genau umschrieben, die Kranken werden mindestens einmal wöchentlich von einem Arzt besucht, im Falle der Entweichung eines Irren hat der Pfleger die Kosten der Wiedereinfangung zu tragen ꝛc. Zugleich besteht in Gheel eine Irrenanstalt, in welcher die Kranken nach der Ankunft eine Zeit lang beobachtet werden, und welcher sie wieder überliefert werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert. Die Einrichtung löst das Problem, die Geisteskranken sehr viel billiger zu verpflegen, als dies in Anstalten möglich ist. Aber die eine Zeit lang verbreitete Meinung, daß sie anderswo nachgeahmt werden und die Anstalten entbehrlich machen könne, ist jetzt ziemlich allgemein aufgegeben. Die Einrichtungen in Gheel sind vom Staate nicht geschaffen, sondern nur geregelt worden. Die Stadt war ursprünglich ein Wallfahrtsort für Geisteskranke; die Einwohner machten aus der Beherbergung und Verpflegung der Wallfahrer eine Industrie und diese wurde dann zu einer dauernden Einrichtung. Wie Gheel nicht durch den belgischen Staat geschaffen ist, wird auch kein anderer Staat etwas Aehnliches ins Leben rufen können.

IV. Anhang. Die Veterinärpolizei [124]).

§ 60. Die Veterinärpolizei beschäftigt sich mit denjenigen Krankheiten der Haustiere (namentlich der Pferde, Rinder, Schafe, Schweine und Hunde), welche wegen ihrer Ansteckungsfähigkeit und ihrer verheerenden Wirkungen volkswirtschaftlich von besonderer Bedeutung sind, oder wegen ihrer Uebertragbarkeit auf die Menschen auch die menschliche Gesundheit gefährden. Die Krankheiten, welche aus diesen Gründen Gegenstand polizeilicher Thätigkeit sind, sind insbesondere die Rinderpest, der Rotz, die Lungenseuche, die Maul- und Klauenseuche, die Tollwut, der Milzbrand und die Schafräude. Die polizei-

---

welche doch, einmal gefordert, gegeben werden müßten, weil sonst Mißtrauen entstände. Für die Erlassung von Gesetzen (oder eines Reichsgesetzes) spricht aber, daß es sich um eine Sache von großer Wichtigkeit handelt, daß die anderen Beschränkungen der persönlichen Freiheit in Deutschland durch Gesetze geregelt sind, und daß sich einmal gegen die Anstalten ein Mißtrauen verbreiten kann, das die Erlassung eines Gesetzes sofort und also unter Umständen nötig macht, die seinen Inhalt schlimm beeinflussen würden.

122) Sämtlich abgedruckt bei **Reuß**, a. a. O. S. auch G. **Harrison**, Legislation on insanity, a collection of the lunacy laws of the United States, England, Canada etc., Philadelph. 1884 und G. A. **Tucker**, Lunacy in many lands. 1887.

123) H. de **Varigny**, Gheel, une colonie d'aliénés in der Révue des deux mondes Bd. 67, S. 633 ff. (1885). Allgemeine Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft. **Foville**, a. a. O. **Bertrand**, a. a. O.

124) **Röll**, Die Tierseuchen, 1881. **Baranski**, Veterinärpolizei. 1881. **Göring**, Die Veterinärpolizeiverwaltung nach den reichsgesetzlichen Bestimmungen, Annalen 1881, S. 809 ff. **Wengler**, Die Viehseuchengesetzgebung Deutschlands. 1881. **Pütz**, Das Reichsseuchengesetz in J. f. Nat. II, 5 (1882) S. 48. **Beyer**, Reichs- und preußische Gesetze über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen. 1886. **Hofmann** und **Beißwänger**, Die Viehseuchengesetze, mit Erläuterungen. 1897. Das Wort Veterinär kommt von veterinus, zum Lastziehen gehörig.

lichen Maßregeln können eingeteilt werden in solche, welche sich zu fortwährender Geltung eignen, solche, durch welche nach dem Ausbruch einer Seuche im Ausland der Gefahr der Einschleppung entgegengewirkt, und solche, mit welchen nach dem Ausbruch einer Seuche im Inland die Weiterverbreitung bekämpft werden kann.

Als dauernde Maßregel empfiehlt sich vor allem die Vorschrift, daß die Viehbesitzer und die Tierärzte jeden Fall einer der gefährlichen Krankheiten und selbst jeden Fall des Verdachts einer solchen Krankheit sofort der Behörde anzuzeigen haben. Ferner gehört hierher die Bestimmung, daß die zu Viehtransporten verwendeten Eisenbahnwagen nach jedem Gebrauch desinfiziert und daß Wanderherden periodisch einer ärztlichen Untersuchung unterstellt werden müssen, endlich die ärztliche Ueberwachung der Viehmärkte und Viehausstellungen, mit welcher die Einrichtung verbunden werden kann, daß an jenen Vereinigungen nur Tiere teilnehmen dürfen, deren Gesundheit von der Behörde des Herkunftsorts bezeugt ist.

Die gegen die Einschleppung aus dem Auslande gerichtete Thätigkeit muß sich bemessen nach dem Grade der Verbreitung, welche die Krankheit im Auslande erlangt hat, nach der Entfernung, in welcher die verseuchten Orte von der Grenze liegen, und nach dem Eifer, mit welchem in dem ergriffenen Staat die Bekämpfung der Seuche betrieben wird. Die wichtigsten in Betracht kommenden Maßregeln sind die Feststellung und regelmäßige tierärztliche Ueberwachung des Viehstands im Grenzdistrikte, das Verbot von Viehmärkten u. dgl. ebendaselbst und das Verbot der Einfuhr von Tieren der von der Seuche ergriffenen Art, derjenigen andern Tierarten, welche das Kontagium gleichfalls zu verbreiten vermögen, und aller Gegenstände, welche von Tieren der erkrankten Art herrühren (Fleisch, Häute, Hörner, Därme, Milch, Dünger ꝛc.), oder möglicherweise mit ihnen in Berührung gekommen sind (Futter, landwirtschaftliche Geräte). Während die Untersagung und Erschwerung der Vieheinfuhr das inländische Vieh gegen Seuchen schützt, werden dadurch zugleich zum Vorteil der Produzenten aber zum Nachteil der Konsumenten die Fleischpreise erhöht.

Wenn endlich im Inlande eine Seuche ausgebrochen ist, kommen folgende, im einzelnen nach der Gefährlichkeit der betreffenden Krankheit zu bemessende, Maßregeln in Frage:

1) Oeffentliche Bekanntmachung des Seuchenausbruchs, damit jedermann die entsprechende Vorsicht walten läßt.

2) Absperrung von Stallungen, d. h. Verbot, aus denselben die erkrankten und krankheitsverdächtigen oder selbst die nur der Erkrankungsgefahr ausgesetzten Tiere, sowie irgend einen der Gegenstände wegzubringen, deren Einfuhr untersagt wird, wenn eine Seuche im Ausland ausgebrochen ist. Wenn die Seuche eine größere Zahl von Stallungen einer Ortschaft ergriffen hat, kann die Ersetzung der Stallsperre durch eine Ortssperre und ebenso die Ersetzung der letzteren durch eine Bezirkssperre nötig werden. Bei besonders gefährlichen Seuchen (Rinderpest) kommt die Erstreckung der Orts- und Bezirkssperre auf den Personenverkehr in Betracht, d. h. die Bestimmung, daß der Austritt aus dem gesperrten Ort oder Bezirk nur mit besonderer Erlaubnis und nur nach vorheriger Desinfektion zulässig ist.

3) Tötung der erkrankten und der der Ansteckung verdächtigen Tiere, wenigstens wenn es sich um nicht oder nur selten heilbare Krankheiten handelt, wie Rinderpest, Rotz oder Tollwut. Welche Tiere als verdächtig anzusehen sind, entscheidet sich nach dem Grad der Ansteckungsfähigkeit der Krankheit[125]. Je rücksichtsloser gegen die verdächtigen Stücke eingeschritten wird, um so größer ist die Sicherheit, daß nicht an den ersten Seuchenausbruch sich weitere anreihen, die mit den der Tötung entgangenen Stücken noch viele andere dahinraffen. Selbstverständlich müssen die getöteten ebenso wie die gefallenen Tiere sorgfältig

125) Bei Rinderpest werden alle Tiere als verdächtig betrachtet, welche mit erkrankten im gleichen Stall gestanden haben oder von den gleichen Personen gewartet worden sind; wenn erst eine größere Zahl von Stallungen eines Ortes ergriffen ist, alles Rindvieh des Ortes.

und in solcher Weise verscharrt werden, daß die Wiederausgrabung zum Zweck der Verwendung einzelner Teile der Leichen (Haut, Hörner) ausgeschlossen ist.

4) Entschädigung der Eigentümer der auf polizeiliche Anordnung getöteten Tiere aus öffentlichen Mitteln. Es spricht hierfür, daß die Tötungen wenigstens zum Teil im öffentlichen Interesse stattfinden, und daß viele Erkrankungen verheimlicht werden, wenn mit der Tötung für den Eigentümer der Verlust des Werts verbunden ist. Bei der Rinderpest ist Entschädigung auch für die gefallenen Tiere zweckmäßig, da sie in der Regel den ganzen Viehstand der betroffenen Landwirte vernichtet und dadurch viele in eine mit eigener Kraft nicht leicht zu überwindende Notlage versetzt. Doch empfiehlt es sich, Entschädigung nur zu leisten, soweit der Pflicht zur Erkrankungsanzeige genügt worden ist, und den Eigentümern nicht den ganzen ihnen zugegangenen Schaden zu ersetzen, da sie sich sonst nicht bemühen, dem Ausbruch und der Verbreitung einer Seuche nach ihren Kräften entgegenzuwirken [126]). Auf die Fragen, ob die Entschädigungen vom Staat oder einem Kommunalverband zu gewähren sind, und in welchen Fällen statt öffentlicher Entschädigung die Umlegung der Beträge auf die Viehbesitzer des Staats oder von Teilen desselben (Zwangsversicherung) angezeigt ist, läßt sich nur antworten, daß je gefährlicher eine Seuche ist und je mehr daher kleinliche Sparsamkeit schaden kann, um so größer und leistungsfähiger der Verein sein muß, welchem die Entschädigungsleistung übertragen wird.

5) Desinfektion der von der Seuche ergriffenen Stallungen und der mit den Tieren in Berührung gekommenen Gegenstände und Vernichtung der nicht desinfizierbaren gleichartigen Gegenstände (Futter).

§ 61. Die Zunahme der Viehzucht und der Ausbau der Eisenbahnen haben in den letzten Dezennien den Viehverkehr sehr vermehrt und dadurch die Gefahr der Weiterverbreitung ansteckender Tierkrankheiten sehr gesteigert. Infolge dessen sind während dieser Zeit alle europäischen Staaten von häufigen und hartnäckigen Viehseuchen heimgesucht worden, namentlich von Rinderpest, die enorme Werte vernichtet haben. Im Jahre 1845 soll Rußland durch diese Seuche eine Million Rinder verloren haben; von 1868—1877 kamen in Galizien 25000 Stück, von 1861—1873 in Ungarn 166000 Stück dadurch um. Im norddeutschen Bunde betrug der Verlust durch die im Gefolge des deutsch-französischen Kriegs ausgebrochene Rinderpest während der Jahre 1870 und 1871 10224 Stück, in Großbritannien und Irland raffte dieselbe Seuche in den Jahren 1865 und 1866 ungefähr 500000 Stück dahin und verursachte einen Schaden, der auf 80 Millionen Mark geschätzt wird. Diese Erfahrungen haben während der letzten Jahre fast alle europäischen Staaten zu einer sehr lebhaften gesetzgeberischen Thätigkeit auf dem Gebiet des Veterinärwesens veranlaßt und die meisten dazu geführt, die früher in Bezug auf einzelne Seuchen aus Anlaß von Ausbrüchen derselben erlassenen Bestimmungen durch allgemeine Seuchenordnungen zu ersetzen.

Für das Deutsche Reich gilt dermalen ein Gesetz vom 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, mit einer Novelle vom 21. Mai 1878, ein Gesetz vom 25. Februar 1876, die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen betreffend, und ein einem preußischen Gesetz vom 25. Juni 1875 nachgebildetes Gesetz vom 23. Juni 1880, die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen betreffend, das durch ein Gesetz vom 1. Mai 1894 wesentliche Verschärfungen erfahren hat und zu welchem Ausführungsgesetze der Einzelstaaten gehören [127]). Oesterreich hat unterm 19. Juli 1879

---

126) Aus dieser Erwägung kann statt des zum Ankauf neuer Tiere erforderlichen Betrags der Wert der getöteten oder gefallenen Tiere zur Zeit ihres Todes oder eine Quote dieses Wertes gegeben, von Entschädigung für geringwertige Tiere (Hunde), für Desinfektionsarbeiten und Materialien ganz abgesehen werden.

127) Im Jahr 1895 wurden in Deutschland den Behörden als erkrankt gemeldet 1592 Pferde, 11162 Stück Rindvieh und 1078 andere Tiere. Hierunter sind nicht begriffen die an Maul- und Klauenseuche und die an Schafräude erkrankten

ein Gesetz über die Verpflichtung zur Desinfektion bei Viehtransporten auf Eisenbahnen und Schiffen erlassen und unterm 29. Februar 1886 zwei Gesetze, von denen eines die Abwehr und Tilgung der Rinderpest, das andere die Abwehr und Tilgung anderer Tierkrankheiten betrifft. Für die Schweiz ist auf das Bundesgesetz vom 8. Hornung 1872, für Großbritannien und Irland auf die unterm 16. April 1878 erlassene Contagious diseases (animals) act (41 u. 42 Vict. c. 74), für Frankreich auf ein Gesetz vom 21. Juli 1881 zu verweisen. Auf Grund des angeführten englischen Gesetzes wurde die Einfuhr von Rindvieh je nach seiner Herkunft teils verboten, teils nur nach gewissen Häfen unter der Bedingung sofortiger Schlachtung am Ort der Ausschiffung gestattet. Ebenso haben seitdem die kontinentalen Staaten mannigfaltig abgestufte Ein- und Durchfuhrverbote namentlich gegen die östlich von ihnen gelegenen Länder erlassen, von wo hauptsächlich Tierkrankheiten drohen. Doch hat Deutschland durch ein Seuchenübereinkommen mit Oesterreich vom 6. Dezember 1891 die Vieheinfuhr von dort wieder erleichtert.

§ 62. Die Veterinärpolizeiverwaltung war bis in die neuere Zeit überall ein Nebenzweig der Medizinalverwaltung, wie die Tierarzneikunde ein Nebenzweig der medizinischen Wissenschaft vom Menschen war. Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts fing die Tierheilkunde an, eine selbständige Wissenschaft zu werden; die Gründung der Tierarzneischulen in Lyon (1762), Alfort (1766), Berlin und München (1790) war der Ausgangspunkt dieser Entwicklung. Die genannten und viele andere nach ihrem Vorbild gegründete Anstalten lieferten ein immer tüchtigeres Personal, aus welchem man dann seit dem Anfange des laufenden Jahrhunderts neben den ärztlichen Beamten Veterinärbeamte anstellte (Kreistierärzte in Preußen seit 1817). Jetzt besteht in den meisten Staaten eine vollständige, den Medizinalbehörden koordinierte Hierarchie von Veterinärbehörden, welche in Frankreich in das Comité consultatif des épizooties (seit 1881), in Preußen in die technische Deputation für das Veterinärwesen (seit 1875), in Sachsen in die Kommission für das Veterinärwesen, und in Bayern und Baden in einen Ministerialreferenten ausläuft; in Preußen ressortiert die Veterinärpolizei wie in Frankreich vom Landwirtschaftsminister, während sie in den kleineren Staaten dem Minister des Innern zugewiesen ist.

Die Ausübung der tierärztlichen Praxis ist überall freigegeben, die Führung gewisser Bezeichnungen aber von der Erstehung einer Prüfung abhängig (so in Deutschland die Führung der Bezeichnung Tierarzt gemäß Gewerbeordnung § 29, in Frankreich die Führung des Titels vétérinaire gemäß Ministerialverfügung vom 10. Juli 1838), und die Verwendung im öffentlichen Dienst den geprüften Tierärzten vorbehalten [128]).

Tiere. In den durch diese beiden Krankheiten in dem angegebenen Jahr neu ergriffenen Gehöften befanden sich 195 120 Rinder, 285 925 Schafe, 3855 Ziegen und 58 566 Schweine, und der durch die erstere Krankheit im Jahr 1892 angerichtete Schaden wird auf 150 Millionen Mark geschätzt. Als wegen Krankheit — außer Maul- und Klauenseuche, Schafräude und Bläschenausschlag — gefallen oder getötet wurden im Jahr 940 Pferde, 6144 Rinder, 1573 Hunde und 652 andere Tiere gemeldet. Ihr Geldwert war auf 1 714 024 Mark geschätzt, wozu aber noch die Verluste durch die Verkehrs- und Nutzbeschränkungen und die Kosten der Desinfektion und der Sperrmaßregeln kamen. Bei der Viehzählung am 1. Dezember 1892 besaß Deutschland 3 836 273 Pferde, 17 555 834 Rinder, 13 589 662 Schafe, 3 091 508 Ziegen und 12 174 442 Schweine. Jahresbericht über die Verbreitung der Tierseuchen im Deutschen Reich bearbeitet im Ksl. Gesundheitsamt, 10. Jahrgang, 1896. Dammann, Viehseuchen im W. d. V.

128) Am 1. April 1887 besaß Deutschland 3113 Tierärzte, d. h. einen auf 176 qkm und auf 15 000 Einwohner. In Oesterreich wurden 1885 501 Tierärzte gezählt, so daß einer auf 44 000 Einwohner und auf 600 qkm entfiel. Vgl. die oben S. 339 angeführten Quellen.

VI.

Armenwesen[1].

Mohl, P.W. I. § 53 ff. Rau II. § 324 ff. (an beiden Orten auch Angabe der reichen älteren Litteratur). Stein, H., V.L. III. S. 86 ff. P. Leroy-Beaulieu, Traité d'Économie politique. 1896. IV. S. 456—496. Martin-Doisy, Dictionnaire d'économie charitable. 4 Bde. 1856. De Gérando, De la bienfaisance publique. 4 Bde. 1839 (deutsch in Auszügen von Buß. 1843). Vogt, Armenwesen. 2 Bde. 1853. Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik. 1894. Congrès international de bienfaisance 1856. (2 Bde. 1857), 1857 (2 Bde. 1858). Report of the Proceedings of the Internat. Congress of Charities (zu Chicago). Baltimore 1893/94. 4 Bde. (für Nordamerika und England wichtig). Emminghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den Europäischen Staaten. 1870. Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit. 32 Hefte. 1886—1897.

I. Die Armut, die Gesellschaft und der Staat.

§ 1. In dem engsten Zusammenhang mit den großen socialen Problemen, deren Lösung zu den schwierigsten und bedeutungsvollsten Aufgaben der Gegenwart gehört, stehen Armenpflege und Armenpolizei. Nicht als ob das Armenwesen eine unserer Zeit eigentümliche Erscheinung wäre. Die Armut ist vielmehr so alt wie das wirtschaftliche Leben der Menschen und sie wird aller Voraussicht nach auch so lange währen, als es ein wirtschaftliches Leben der Menschen giebt. Sie ist untrennbar verknüpft mit der menschlichen Gesellschaft und alle Pläne, die von ihrer Verwirklichung eine völlige Beseitigung der Armut und des wirtschaftlichen Elends versprechen, werden so lange Utopien bleiben, als die menschliche Natur umzugestalten nicht gelingt. Die Armut kann beschränkt, ihr Elend kann gelindert, ihre Wirkungen können abgeschwächt werden, aber es ist Selbsttäuschung und Verblendung, auf eine Zeit zu hoffen, in der es keine Armut mehr gebe. Keine menschliche Einrichtung vermag die Verschiedenheit der körperlichen, moralischen und geistigen Kräfte der Einzelnen aufzuheben und auszugleichen oder die daraus entspringenden Folgen zu verhindern. Es ist hier nicht der Ort, in eine Prüfung der utopistischen Ideen, welche eine Beseitigung der Armut sich zum Ziele gesetzt haben, einzutreten. Es kann hier nur hervorgehoben werden, daß alle diese Ideen auf einer Verkennung der, trotz aller Entwicklung, ihrem Wesen nach unveränderlichen Natur des Menschen beruhen und deshalb unausführbar sind. So groß die Wirkung dieser Ideen auch auf die geistige und wirtschaftliche Entwicklung gerade

1) Die Thätigkeit des Staats und der staatlichen Verbände auf dem Gebiete des Armenwesens wird häufig in Maßregeln der öffentlichen Armenpflege und in Armenpolizei eingeteilt. Unter Armenpolizei werden dann diejenigen Maßregeln der Armenpflege verstanden, welche unter Anwendung von Zwang gegen Personen durchgeführt werden, während Armenpflege im engern Sinne nur die pflegende und fördernde Thätigkeit bezeichnet. So wichtig dieses Moment in juristischer Beziehung ist, so erscheint es doch für diese Abhandlung zweckmäßiger, die Maßregeln der Armenpolizei in Verbindung mit der Armenpflege im engern Sinne zu behandeln, um den sachlichen Zusammenhang nicht zu zerreißen. Nach der älteren Terminologie gehört überhaupt die gesamte Lehre von der öffentlichen Armenpflege der sog. Polizeiwissenschaft an. Vgl. Mohl, P.W. I, §§ 46, 53 ff. Rau, II, § 324 ff.

unserer Zeit ist, so können sie doch bei der wissenschaftlichen und praktischen Behandlung des Armenwesens nur insoweit in Betracht kommen, als sie auf die Elemente und Zustände, mit denen es das Armenwesen zu thun hat, einwirken, nicht aber kann in ihnen ein Weg erkannt werden, der zur Lösung der Armenfrage führt. Die große Bedeutung, welche die Armenfrage für die Gegenwart erlangt hat, besteht aber nicht darin, daß heute die Zahl der unterstützungsbedürftigen Armen eine weit größere wäre im Verhältnis zu der Gesamtbevölkerung als in früheren Jahrhunderten. Es gab wohl Zeiten, wo das Verhältnis ein noch weit ungünstigeres war als es in der Gegenwart ist — es fehlt an statistischen Angaben, die genau genug sind, um auf sie einen sicheren Schluß zu gründen. Aber das, was unsere Zeit von der Vergangenheit unterscheidet und worin ihr schweres Gebrechen liegt, besteht darin, daß die Zahl derer, die in Gefahr schweben der Armut zu verfallen, in ungeheurem Maße gewachsen ist und immer mehr zu wachsen droht. Die moderne Industrie und der Fabrikbetrieb haben eine sociale Klasse hervorgerufen, die in allen Kulturländern schon heute einen bedeutenden Bruchteil der Gesamtbevölkerung bildet. Die Existenzmittel der meisten Mitglieder dieser Klasse sind so gering, daß sie gerade nur zur Fristung des Lebens ausreichen, sie sind aber zu gleicher Zeit so unsicher, daß die Möglichkeit, in völlige Erwerbslosigkeit und damit in Armut zu verfallen, immer vorhanden ist. Die schweren und umfassenden Aufgaben und Pflichten, welche die sogen. „sociale Frage" der Gesellschaft und dem Staate der Gegenwart stellen, gehören nicht unmittelbar dem Armenwesen an, aber es bedarf kaum der Hindeutung, wie tief die sociale Frage und die Versuche zu ihrer Lösung auf das Armenwesen einwirken. Ist deshalb auch an dieser Stelle auf die sociale Frage nicht des Näheren einzugehen (vgl. Handbuch Bd. I, Abh. III, Bd. II, Abh. XXII), so wird doch im folgenden häufig auf sie Bezug zu nehmen und ihre Einwirkungen auf Armengesetzgebung und Armenpflege nachzuweisen sein.

§ 2. Armut im technischen Sinne des Wortes liegt dann vor, wenn die zur Erhaltung der Existenz notwendigen wirtschaftlichen Mittel nicht vorhanden sind und nicht erworben werden können. Von der Armut (indigence) ist die Dürftigkeit (pauvreté) zu unterscheiden, der Zustand, bei dem die Mittel zum notwendigsten Lebensunterhalt wohl vorhanden sind, aber nicht hinreichen zur Befriedigung der aus den individuellen und gesellschaftlichen Verhältnissen entspringenden Bedürfnisse. Die Dürftigkeit ist in der Regel nur ein individueller Zustand, aus dem der Einzelne, so gut es seine Kräfte ihm erlauben, sich zu befreien hat, ohne auf eine Mithilfe der Gesellschaft oder des Staates einen Anspruch zu haben. Gelingt dem Einzelnen es nicht, sich aus der Dürftigkeit herauszuarbeiten, so hat er seine Ansprüche an Lebensgenuß herabzusetzen und dieselben in Uebereinstimmung zu bringen mit den Mitteln, die ihm zur Befriedigung seiner Bedürfnisse zu Gebote stehen. Nur da, wo der Staat von dem Einzelnen verlangt, daß er seine ganze Kraft dem Staate widme und die Arbeit für den Staat zu seinem Lebensberuf mache, muß der Staat nicht nur seinen Beamten die Mittel zum notwendigen Lebensunterhalte gewähren, sondern er muß sie aus Gründen der Gerechtigkeit wie im eigenen Interesse auch der Dürftigkeit überheben und ihnen eine ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Stellung angemessene Lebensführung ermöglichen.

§ 3. Aus dem Zustand der Armut aber kann der Einzelne sich ohne Hilfe anderer Personen nicht befreien. Er bedarf dieser Hilfe, ohne welche er aus Mangel an Existenzmitteln, die er nicht besitzt und nicht erwerben kann, dem Tode entgegengehen muß. Der Armut kommt das Mitleid und die Pflicht der Nächstenliebe entgegen, die gebieterisch fordern, dem Mitmenschen Hilfe zu reichen, der in Gefahr ist, aus Mangel an Existenzmitteln umzukommen. Mag auch auf niederen Kulturstufen dieses im innersten Gefühlsleben des Menschen wurzelnde Gebot sich nur auf Familien- und Stammesgenossen bezogen haben — bei allen Völkern, die eine höhere geistige und wirtschaftliche Kultur errungen haben,

erstreckt sich das Gebot auf alle Mitmenschen. Indes der Einzelne, der dem in ihm lebenden Gebote der Nächstenliebe gehorcht, vermag doch nur in einzelnen Fällen die äußersten Folgen der Armut zu verhüten. Seine Hilfe kann nur eine vereinzelte, zufällige und vorübergehende sein, sie kann im besten Falle einzelne Arme vor dem Untergang retten. Aber der Einzelne kann nicht der Armut als einem Gebrechen des Volkslebens entgegentreten, er kann nicht die Quellen der Armut verstopfen. Je größere Ausdehnung die Armut gewonnen, um so mehr kann auch Abhilfe nur kommen von der Vereinigung der Kräfte der Einzelnen. Nicht an die Stelle des Einzelnen, aber ihm zur Seite muß die Gesellschaft treten, welche die Kräfte der Einzelnen in freier Vereinigung sammelt und die Aufgaben, die der Einzelne nicht zu lösen vermag, übernimmt. Während im Altertum die Armut im Wesentlichen der Privatwohlthätigkeit der Einzelnen überlassen blieb, waren es seit dem Sieg des Christentums die Kirche und die christliche Gesellschaft, welche, dem Gebote der werkthätigen Liebe folgend, durch Almosengeben und Krankenpflege die Welt von dem Uebel der Armut zu befreien suchten. Indes die Erfahrung hat erwiesen, daß auch die Kirche und die unter dem Einfluß der Kirche stehende Gesellschaft nicht im Stand sind, der Armut zu steuern. Vielfach hat die Kirche in Verkennung der wirtschaftlichen und socialen Bedeutung der Armut durch ihre Thätigkeit die Armut vermehrt statt vermindert. Aber selbst dann, wenn die Gesellschaft in richtiger Erkenntnis des Uebels sich an der Bekämpfung der Armut beteiligt, fehlen ihr die materiellen und die rechtlichen Mittel, um die Armenpflege ihrem ganzen Umfange nach zu übernehmen und um die Wege, die zur Verarmung führen, zu versperren. Seit dem Ausgang des Mittelalters haben alle civilisierten Staaten in der Armenpflege eine der wichtigsten staatlichen Aufgaben erkannt und eine mehr oder minder umfassende Thätigkeit neben dem Einzelnen, neben der Kirche und der Gesellschaft auf dem Gebiete der Armenpflege und der Armenpolizei entfaltet. Freilich ist diese Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit nicht unbestritten geblieben und noch neuerdings wird — und zwar von sehr verschiedenen Seiten — das Recht und die Pflicht des Staates, an der Armenpflege sich zu beteiligen, bestritten. Die katholische Kirche — gestützt auf ihre unleugbaren, großen Verdienste um die Pflege der Armen und Kranken — fordert die Beseitigung der staatlichen Armenpflege und erblickt in der Wiederherstellung der kirchlichen Armenpflege allein die Gewähr für das Heil der Zukunft. Der Staat habe nur die Aufgabe, durch eine den kirchlichen Prinzipien angepaßte Socialgesetzgebung und durch Unterstützung und Aufmunterung den Bestrebungen der Kirche zur Seite zu stehen[2]). Auch von anderer Seite wird dem Staate die Fähigkeit und deshalb die Befugnis bestritten, die Armenpflege zu übernehmen. Jede Staatsarmenpflege vermindere nicht nur die Armut nicht, sondern vermehre sie sogar. Sie lege dem Staat jedenfalls unerschwingliche Lasten auf. Während sie die unteren Klassen der Bevölkerung durch die Aussicht auf Staatsunterstützung zu Verschwendung, Trägheit ꝛc. veranlasse, führe sie in ihrer Ausführung Härte und Grausamkeit für die Armen mit sich. Die Staatsgewalt habe Aufgaben, deren Lösung erfahrungsmäßig andern Kräften besser gelinge als ihren Organen, nicht zu übernehmen; zu diesen Aufgaben gehöre aber die Armenpflege[3]). In der That

2) So z. B. Ratzinger in seiner verdienstvollen Schrift: Geschichte der kirchlichen Armenpflege (2. Aufl. 1884) S. 541 ff. Doch gesteht er zu, daß „die offizielle Zwangsarmenpflege notwendig wurde, als die Liebe in den Herzen erkaltete“. (Die Volkswirtschaft in ihren sittlichen Grundlagen. 1895. S. 478 ff.) Auch auf protestantischer Seite werden nicht selten derartige Ansichten laut. Sie wurden hier namentlich vertreten von dem verdienstvollen Th. Chalmers (Christian and civic Economy of our large towns 1821. On the sufficiency of the parochial system without a poor rate for the right management of the poor 1841 — deutsch bearbeitet von O. v. Gerlach, Die kirchliche Armenpflege. 1847). Auf demselben Boden steht auch der Artikel Armenpflege von Hahn in der Realencyklopädie für protestantische Theologie (herausgegeben von Herzog, 2. Aufl. 1877) I. S. 648 ff. und die dort angeführte Litteratur.

3) Naville, De la charité légale. 1836. II. S. 40. Auf demselben Standpunkt steht Em-

kann nicht geleugnet werden, daß die öffentliche, vom Staat ausgeübte oder angeordnete Armenpflege häufig mit großen Uebelständen verbunden ist und daß die staatliche Armengesetzgebung keineswegs schon völlig befriedigende Resultate erzielt hat. Wer aber das Recht und die Pflicht des Staates zur Armengesetzgebung und Armenpflege bestreitet, übersieht, daß der Staat seine Aufgabe nur übernommen hat, weil die Kirche und die Gesellschaft allein nicht im Stande waren, sie zu lösen. Der Staat und seine Organe, die Gemeinden, treten nur soweit ein, als die freie Thätigkeit der gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreicht, und soweit es sich um Aufgaben handelt, die überhaupt nur durch die staatliche Zwangsgewalt gelöst werden können. Die Mängel, welche der öffentlichen Armenpflege vorgeworfen werden, sind teils solche, welche nicht notwendig mit ihr verbunden sein müssen, die also nicht gegen das Prinzip, sondern nur gegen dessen Ausführung in einzelnen Fällen sprechen. Teils sind es allerdings Mängel, welche von der staatlichen Armenpflege nur schwer zu trennen sein dürften. Hierher gehört vor allem die bureaukratische Behandlung der Armenangelegenheiten und die Ungerechtigkeit in der Verteilung der Armenlast. Es wird weiterhin von diesen Mängeln der Armenpflege noch die Rede sein müssen. Aber hier muß schon hervorgehoben werden, daß auch diese Mängel, wenn nicht völlig beseitigt, so doch abgeschwächt werden können und daß eine öffentliche Armenpflege, selbst wenn sie mit diesen Mängeln behaftet ist, solange unentbehrlich erscheint, als nicht die Gesellschaft den Anforderungen, die der Staat an die Armenpflege stellen muß, Genüge zu leisten vermag. Auch darf nicht übersehen werden, daß die von Korporationen und Vereinen geübte Armenpflege von den an der öffentlichen Armenpflege gerügten Mängeln keineswegs immer frei ist, während ihr außerdem noch alle jene Nachteile anhaften, die mit jeder freien Thätigkeit der Gesellschaft verbunden sind.

§ 4. Dem Einzelnen, der aus Menschenliebe es als seine Pflicht erkennt, zur Linderung der Not seiner Mitmenschen beizutragen, tritt die Armut als ein individueller Zustand entgegen, der in den verschiedenartigsten Verhältnissen und Lebensschicksalen seine Ursache haben kann. Für den Staat dagegen ist die Armut eine Massenerscheinung, ein sociales Phänomen, das eine notwendige Folge unserer heutigen Rechtsordnung ist. Die Zahl der Armen ist veränderlich, sie kann steigen und sie kann fallen, sie wird aber unter der heutigen Rechtsordnung immer eine so große sein, daß die freie Liebesthätigkeit der Einzelnen wie der kirchlichen Gemeinschaften allein gegen die Armut nicht anzukämpfen vermag. Sie ergiebt sich aus der Eigenart der wirtschaftlichen Lage der sog. arbeitenden Klassen und diese wieder ist begründet in unserer Rechtsordnung. Die Mitglieder der arbeitenden Klasse vermögen in der Regel ihren Lebensunterhalt nur aus dem Lohn zu bestreiten, den sie durch Vermietung ihrer körperlichen Arbeitskraft erwerben. Das aus der Vermietung der Arbeitskraft gewonnene Einkommen reicht aber nicht aus — auch hier von Ausnahmen abgesehen —, um ein Kapital anzusammeln, aus dessen Verwertung im Falle von Krankheit, Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit der Lebensunterhalt bestritten und für die arbeitsunfähigen Familienglieder im Falle des Todes Vorsorge getroffen werden kann. Bildet die Arbeitskraft die einzige Quelle des Arbeitereinkommens, so bedroht jede Störung, welche den Arbeiter in der Ausnutzung seiner Arbeitskraft hindert, seine wirtschaftliche

minghaus, Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten (1870) S. 21, wenn er auch zugeben muß, daß die Staatsgewalt sich meist noch nicht der Aufgabe entziehen könne, das Armenwesen zu einem Gegenstand der Gesetzgebung zu machen. — Auch Leroy-Beaulieu verwirft entschieden die gesetzliche Armenpflege des Staats oder der Gemeinden. »L'assistance légale obligatoire doit être repoussé comme reposant sur aucun principe demontré, comme n'arrivant pas au but qu'elle se propose et oscillant entre des largesses sans discernement qui augmentent le paupérisme ou une dureté inhumaine qui punit la pauvreté comme un crime. Toutes les tentatives générales de soulagement des pauvres, en vue de supprimer le paupérisme ou de soustraire cette plaie aux regards, aboutissent à des restrictions considérables de la liberté humaine.« a. a. O. S. 488 ff.

Existenz. Sie wird durch jede Krankheit gefährdet, durch dauernde Arbeitsunfähigkeit und Alter zerstört. Die Zerstörung der wirtschaftlichen Existenz ist aber nichts anderes als Verarmung. Armut ist Besitzlosigkeit und Erwerbsunfähigkeit. Und wie die Verarmung, so führt auch der Tod des Ernährers die Armut seiner hinterbliebenen erwerbsunfähigen Familienglieder herbei. Damit soll keineswegs bestritten werden, daß in zahlreichen Fällen die Armut durch Verschuldung des Verarmten verursacht wird. Unwirtschaftlichkeit und Unsittlichkeit, Leichtsinn und Arbeitsscheu sind nur allzu häufig mitwirkende Faktoren. Die persönliche Verantwortlichkeit soll in keiner Weise geleugnet oder abgeschwächt werden. Unsere Rechtsordnung ist ebensowenig die alleinige Ursache der Armut wie des Reichtums, aber sie ist es, welche das wirtschaftliche Leben regelt und die Bedingungen feststellt, unter denen allein Reichtum wie Armut sich bilden können. Die sittliche Verantwortlichkeit des Einzelnen wird dadurch nicht gemindert. Aber in der arbeitenden Klasse führt die sittliche Verschuldung in der Regel zur Verarmung. In den wohlhabenden und reichen Klassen ist die Unsittlichkeit, wenn sie hier auch oft in anderen Formen auftritt, nicht weniger verbreitet wie in der arbeitenden Klasse. Hier aber ist die Zerstörung der Arbeitskraft nicht gleichbedeutend mit Verarmung, vielfach nicht einmal mit Schädigung des Einkommens oder des Vermögens. Die Beurteilung des sittlichen Werts des Einzelnen ist wohl zu unterscheiden von der Erkenntnis der Ursachen der Armut als einer aus unserer Rechtsordnung sich ergebenden Massenerscheinung.

Und hierin liegt die alleinige, aber auch die ausreichende Begründung der Pflicht des Staats, für die Verarmten Sorge zu tragen. Daraus ergiebt sich aber auch, daß der Staat damit seine Aufgabe noch nicht erfüllt hat, daß ihm die wichtigere und größere Aufgabe obliegt, durch Aenderung unserer Rechtsordnung der Armut als Massenerscheinung, soviel wie möglich, vorzubeugen. Der Socialismus will Armut wie Reichtum aus der Welt schaffen durch Umsturz unserer gesamten Rechtsordnung, durch Aufhebung der großen Prinzipien unseres Rechts, der persönlichen Freiheit, des Privateigentums, des Erbrechts. Wir bekämpfen den Socialismus als den gefährlichsten Feind, weil wir überzeugt sind, daß eine auf socialistischen Grundsätzen ruhende Rechtsordnung den Untergang nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch unserer sittlichen und geistigen Kultur herbeiführen würde. Wohl aber muß der Staat es als seine Pflicht erkennen, das Mißverhältnis zwischen dem socialen Werte der Arbeit der arbeitenden Klassen und ihrer wirtschaftlichen Existenz auszugleichen und damit die Gefahr der Verarmung zu beseitigen. Den Weg, der zu diesem Ziele führt, das freilich für absehbare Zeit nur ein ideales Ziel bleiben wird, hat die Gesetzgebung über die Arbeiterversicherung angebahnt. (Näheres darüber unten.)

II. Geschichte der Armengesetzgebung.

§ 5. Eine systematische Organisation des Armenwesens durch den Staat und seine Gesetzgebung ist in den europäischen Staaten erst in der Neuzeit durchgeführt worden.

Im Altertum und im Mittelalter finden sich nur vereinzelte staatliche Maßregeln und Anfänge einer öffentlichen Armenpflege. Nur die athenische Demokratie hatte den Grundsatz aufgestellt und durchgeführt, daß alle arbeitsunfähigen Bürger, die kein ausreichendes Vermögen besitzen, von dem Staat eine Unterstützung erhalten, die ihnen und ihrer Familie den Lebensunterhalt ermöglicht. Schon Pisistratus hatte eine öffentliche Unterstützung derjenigen eingeführt, welche im Kriege verstümmelt worden waren und kein zum Lebensunterhalt ausreichendes Vermögen besaßen. Später wurde der Anspruch auf Unterstützung aus Staatsmitteln allen Bürgern gewährt, welche wegen körperlicher Gebrechen oder Schwäche ihren Unterhalt zu erwerben unfähig waren (*ἀδύνατοι*) und weniger als drei Minen (ca. 240 Mark) Vermögen besaßen. Sie erhielten ursprünglich einen, später

zwei Obolen (ca. 10, bezw. 20 Pfg.) täglich. Die Unterstützung wurde nur auf die Zeit einer Prytanie, d. h. auf 35, bezw. 36 Tage gewährt und mußte dann von neuem verliehen werden. Sie wurde von dem Rat der Fünfhundert nach vorheriger Prüfung erteilt. Jeder Bürger konnte gegen die Erteilung Einrede erheben. Da der gewöhnliche Tagelohn in Athen sowohl zur Zeit des Peloponnesischen Krieges wie auch in späterer römischer Zeit zwei bis drei Obolen täglich betrug, so ergiebt sich, daß der athenische Staat die Verpflichtung übernommen hatte, allen denen seiner Bürger, die nicht erwerbsfähig waren und kein genügendes Vermögen besaßen, eine gesicherte Existenz zu gewähren und sie von der Privatwohlthätigkeit unabhängig zu stellen. Freilich darf hierbei nicht übersehen werden, daß selbst die athenische Demokratie, wie alle Demokratien des Altertums, nur eine Aristokratie der Freien war, der die rechtlose Masse der Sklaven gegenüberstand. Es waren nicht sowohl die Ideen der Humanität und Nächstenliebe, aus welchen diese Einrichtung entsprang, als die antike Staatsauffassung. Wie der Einzelne nur als Glied des Staates betrachtet wird und im Dienste des Staates allein zur wahren Sittlichkeit gelangen kann, so muß der Staat ihm auch nötigenfalls die Mittel gewähren, um ein Leben zu führen, das eines Bürgers von Athen würdig ist [4]). Dagegen gehören der Armenpflege nicht an weder die Kornspenden noch das Theorikon, das als Ersatz für das ursprünglich freie, dann verpachtete Theater gewährt wurde, noch die auf Staatskosten erfolgte Erziehung der Waisen derjenigen Bürger, welche im Kriege ihren Tod gefunden hatten. Es waren Bürgerrechte, Ansprüche, welche jedem Bürger, reich oder arm, zukamen. Wenn sie auch den Armen den Unterhalt erleichterten, wenn sie auch von den Wohlhabenden häufig nicht geltend gemacht wurden, so wurde doch dadurch ihr rechtlicher und politischer Charakter nicht geändert.

§ 6. Athen ist der einzige Staat des Altertums, in welchem eine staatliche Armenpflege wenigstens der Bürger organisiert war. In Rom finden wir zwar schon frühe einzelne Maßregeln, welche die Unterstützung der ärmeren Bürger zum Zweck hatten. Für das Hauptnahrungsmittel des römischen Volks, für Getreide, Sorge zu tragen, betrachtete der Staat schon in republikanischer Zeit als seine Aufgabe. Seit den Gracchen (die erste Lex frumentaria ward von C. Gracchus im Jahre 123 v. Chr. beantragt) beginnt der Staat die Bürgerschaft zu unterhalten zunächst durch Verkauf des Getreides unter dem Preise, dann durch ganz freie Lieferung desselben. Die Kosten dieser Getreidespenden nahmen freilich bald eine solche Ausdehnung an, daß Cäsar eine Beschränkung eintreten lassen mußte. Die Zahl der zum Empfang Berechtigten ward fixiert, zuerst auf 150000, dann unter Augustus auf 200000, so daß nur die durch Aussterben der in den Listen verzeichneten Personen frei gewordenen Stellen wieder besetzt wurden. Da die Bedingungen für die Aufnahme in die Listen nur das volle Bürgerrecht und die Ansässigkeit in Rom waren, so hatte die Getreideverteilung immer nur den Charakter einer politischen Maßregel und hat nur indirekt auf das Armenwesen einwirken können. Freilich mußte diese Einwirkung eine höchst ungünstige sein, da durch die Frumentationen die Trägheit und Arbeitsscheu der römischen Bürger vom Staat sanktioniert wurden und die Verarmung der Bevölkerung in der schlimmsten Weise eine Förderung fand [5]). Den Charakter eigentlicher Armenanstalten tragen dagegen die von Nerva begründeten, von Trajan ausgeführten Alimentationen, Stiftungen, die den Zweck hatten, durch Unterstützung der Eltern und Versorgung der Waisen die Eheschließungen zu befördern. Wahrscheinlich dienten sie auch zur Darleihung von Kapitalien zu billigen Zinsen. Diese Stiftungen waren auch nicht auf die Stadt Rom beschränkt, sie waren über ganz Italien ausgebreitet und erhielten ihre Fonds aus der kaiserlichen Kasse bewilligt. In den Provinzen wie in Italien existierten nach dem Vor-

4) Vgl. insbesondere Lysias, Oratio pro invalido. A. Böckh, Staatshaushalt der Athener. 2. Aufl., I. S. 342 ff.

5) Vgl. Marquardt, Römische Staatsverwaltung. II. S. 108 ff.

bilde der kaiserlichen Alimentationen zahlreiche Privatstiftungen der Art, die an einzelnen Orten unter Aufsicht der Stadtbehörden standen [6]).

Waren demnach die staatlichen Anstalten für die Armenpflege in der antiken Welt nur geringfügige, so darf nicht übersehen werden, daß ein großer Teil der unteren Bevölkerung aus Sklaven bestand, für welche der Herr zu sorgen hatte. Mag das Los der alten und kranken Sklaven auch häufig hart genug gewesen sein, so waren sie doch durch die Unfreiheit der öffentlichen Armenpflege entzogen.

§ 7. Mit dem Sieg des Christentums beginnt eine neue Epoche in der Geschichte der Armenpflege. Schon die jüdischen Religionsbücher, wie insbesondere die mosaische Gesetzgebung, hatten die Mildthätigkeit gegen die Armen als ein göttliches Gebot verkündet. Wie jedermann in Israel alles Land nur zu Lehn habe von Gott, der das Volk aus Aegypten geführt und der der alleinige Herr über das Land und das Volk sei, so habe auch jedermann die Pflicht, dem Dürftigen zu leihen von dem, was ihm Gott geliehen [7]). Diese Auffassung, daß der Wohlhabende für die Nutznießung, die ihm Gott an Hab und Gut gewährt, den Armen Gaben zu reichen habe, ging auch in das Christentum über und ward von der Kirche noch weiter ausgebildet. Der Mensch soll von seinem Besitz, der nicht sein Eigentum, sondern Gottes sei, andern Schuldnern Gottes, den Armen geben, damit sie und die Almosen, die er verteilt, ihm die Gnade Gottes erwerben. Wie die Kirche das Kirchengut als das den Armen gehörige Gut zu bezeichnen liebte, so stellte sie auch an die Gläubigen die Anforderung, sich des Ueberflusses zu entäußern und den Armen zu geben, worauf diese nach Gottes Gebot einen Anspruch haben [8]). In der römischen Kirche trat dann bald der Zweck der Unterstützung, die Erhaltung des Nächsten, zurück gegen die Verdienstlichkeit der Gabe, der Entäußerung des Ueberflusses. Diese Auffassung der Wohlthätigkeit, die mehr um Gottes Willen als um der Armen willen ausgeübt wird, steigerte zwar die Gaben, ließ dagegen ihre Verteilung außer Acht. Es kam nicht sowohl darauf an, die Armut zu lindern und womöglich ihren Eintritt zu verhindern, als durch gute Werke sich selbst die Gnade Gottes zu erwerben. Von diesem Gesichtspunkt aus war es ganz folgerichtig, daß die Kirche nicht nur durch ihre Gebote die Erteilung von Almosen vorschrieb, sondern daß die Kirche auch die gesamte Armenpflege als ein ihr gehöriges Gebiet in Anspruch nahm [9]). Die von den Bischöfen seit der ältesten Zeit geübte und organisierte Armenpflege rief schon im 4. Jahrhundert die Gründung von Armen- und Krankenhäusern jeglicher Art hervor, die teils von der Kirche selbst errichtet, teils von den Kaisern und Privatpersonen auf Veranlassung der Kirche gestiftet wurden und unter kirchlicher Verwaltung und Aufsicht standen. Aus dem Orient verbreiteten sich diese Anstalten im 5. und 6. Jahrhundert auch in dem westlichen Europa.

§ 8. Während im oströmischen Reich die Kaiser die Rechtsverhältnisse dieser Anstalten in zahlreichen Gesetzen ordneten und den Bischöfen die Aufsicht über dieselben gesetzlich übertrugen, war es im Abendland Karl der Große, der in seinem ungeheuren Reiche ein geordnetes System der Armenpflege einzuführen suchte. Getragen von der Idee, daß

6) Vgl. Marquardt, a. a. O. S. 141 ff. Mommsen, Römisches Staatsrecht II. S. 1079. Ueber die Organisation auch Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte. I. 1877. S. 114 ff. Ferner Brinz, Sitzungsberichte der Akademie München 1887. II. S. 209 ff.

7) Ueber die mosaische Gesetzgebung und die praktisch wohl kaum durchführbaren Vorschriften über das Jubel- und Sabbatjahr Nowack, Lehrbuch der hebräischen Archäologie. 1894. Bd. I. S. 350 ff.; Bd. II. S. 165 ff.; ferner Moreau-Christophe, Du problème de la misère et de sa solution chez les peuples anciens et modernes. 1851. II. S. 3—70.

8) Ueber die Ansichten der Kirchenväter und der kirchlichen Schriftsteller des Mittelalters vgl. Moreau-Christophe, a. a. O. II. S. 263 ff.; Ratzinger, a. a. O. S. 160 ff., 288 ff.; Brentano, Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung. 1879. S. 35 ff.; Uhlhorn, Die christliche Liebesthätigkeit in der alten Kirche. 2. Aufl. 1882. S. 271 ff.

9) Vgl. Löning, Geschichte des deutschen Kirchenrechts. 1878. I. S. 315. II. S. 242 ff. Uhlhorn, a. a. O. S. 280 ff.

er das christliche Reich auf Erden zu verwirklichen habe, erließ er zunächst an die Kirchen und Klöster das Gebot, den Zehnten im Dienste der öffentlichen Wohlthätigkeit zu verwenden. Ferner richtete er auf den Benefizialgütern eine eigene gesetzliche Armenpflege ein und befahl allgemein den Grundherren, Sorge zu tragen, daß keiner der auf ihrem Grund und Boden sitzenden Hintersaßen aus Mangel an Existenzmitteln verkomme. Er erhob die in der herrschenden Rechtsanschauung längst bestehende Verpflichtung der Grundherren zur Armenpflege zu einer gesetzlichen Verpflichtung [10]). Indes nach dem Tode des großen Kaisers verfiel auch die von ihm begründete Organisation der Armenpflege und, wenn seine Gebote auch später mehrfach wiederholt worden sind, so fehlte es doch dem durch das Lehnswesen aufgelösten mittelalterlichen Staate an der Kraft und an den Organen, um eine allgemeine gesetzliche Armenpflege zur Durchführung zu bringen. Die Armenpflege blieb der Kirche und den kleineren Kreisen überlassen, in welchen sich die mittelalterliche Gesellschaft gliederte. In der unfreien Hofgenossenschaft der Hörigen hatte der Grundherr im Falle der Not für den Unterhalt seiner unfreien Arbeiter Sorge zu tragen, ohne daß es freilich ein rechtliches Mittel gegeben hätte, den Herrn, der seiner Pflicht nicht freiwillig nachkommen wollte, hierzu anzuhalten. In den Genossenschaften der Freien, mochten sie nun Adelskorporationen oder Gilden städtischer Patrizier oder Handwerkergilden und Zünfte sein, war die Verpflichtung zu gegenseitiger Unterstützung in Not und Krankheit ein Hauptzweck der Vereinigung. Für alle diejenigen aber, die nicht in einer Genossenschaft im Falle der Not und der drohenden Verarmung einen Rückhalt fanden, bot die Kirche ein Asyl dar in den zahlreichen Klöstern und Kranken- und Armenhäusern. Der Staat erließ höchstens vereinzelte Verbote gegen die Bettelei, ohne daß er die Mittel gehabt hätte, diese Verbote zur Durchführung zu bringen [11]).

§ 9. Der mittelalterliche Staat hatte seine Aufgabe beschränkt auf Schutz gegen außen und auf Aufrechthaltung der Rechtsordnung im innern, und selbst diese Aufgaben vermochte er nur unvollkommen zu erfüllen. Erst als im 15. Jahrhundert, zuerst in den Städten die moderne Staatsidee sich geltend zu machen begann, ward auch das Armenwesen wieder in den Kreis der staatlichen Aufgaben gezogen. Die Kirche verweltlichte mehr und mehr, die Armen- und Krankenanstalten wurden, wenn nicht ihrem Zweck entzogen, doch zum großen Teil den weltlichen Zwecken des Klerus dienstbar gemacht. Die Masse der Armen, der Bettler und Landstreicher war eine so große geworden, daß die polizeilichen Vorschriften gegen dieselben vermehrt und verschärft werden mußten, ohne doch den gewünschten Erfolg zu erzielen. Die weltliche Obrigkeit ward durch die Verhältnisse dazu gedrängt, Bestimmungen über die Armenpflege zu erlassen und eine Aufsicht über dieselbe einzuführen. In den deutschen Städten findet sich schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts eine städtische Almosenpflege eingeführt, so in Frankfurt a. M. 1437. Dort ward 1486 bestimmt, daß nur denen Almosen gegeben werden solle, welche acht Jahre Bürger seien. Da der Bettel nicht ganz zu unterdrücken war, so sollten nur diejenigen zu betteln befugt sein, die von dem städtischen Armenpfleger die Erlaubnis dazu erhalten haben (1488) [12]). In andern Städten war das Betteln nur den einheimischen Bettlern erlaubt, den fremden verboten, so in Nürnberg (1478), in Augsburg (1522). Das Bettlerunwesen hatte aber solche Ausdehnung gewonnen, daß Kaiser und Reich sich genötigt sahen, allgemeine Be-

---

10) Vgl. darüber K. Th. v. Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. 1879. I. S. 351, 891 ff.

11) Ueber die Armenpflege im Mittelalter vgl. Ratzinger, a. a. O. S. 188—431; Moreau-Christophe, a. a. O. II. S. 345—462; III. S. 337 ff.; Monier, Histoire de l'assistance publique. 3. édit. 1866. S. 139—448 (die beiden letzteren Werke beschäftigen sich fast ausschließlich mit Frankreich). Brentano, a. a. O. S. 41 ff.; Uhlhorn, Die christliche Liebesthätigkeit im Mittelalter. 1884; über die Zeit des Verfalls insbesondere S. 334 ff., 431 ff.

12) Kriegk, Deutsches Bürgertum im Mittelalter. 1868. S. 145, 163 ff.; Uhlhorn, Liebesthätigkeit im Mittelalter S. 455 ff.

stimmungen zu erlassen. Auf dem Reichstage zu Lindau (1497) wurde verordnet, daß das Betteln nur schwachen und mit Gebrechen behafteten Personen zu gestatten sei und daß Kinder der Bettler, sobald sie ihr Brot zu verdienen geschickt seien, bei Handwerkern oder sonst in Dienst untergebracht werden sollen. Die Reichspolizeiordnung von 1530 (Tit. 34) bestimmte, daß „auch die Oberkeyt Vorsehung thue, daß eine jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Nur wenn ein Amt oder eine Stadt nicht im stande wären, ihre Armen zu unterhalten, so soll die Oberkeyt dieselben Armen mit einem brieflichen Schein und Urkund in ein ander Amt zu fördern Macht haben." Diese Bestimmungen wurden dann öfter wiederholt, so in den Reichspolizeiordnungen von 1548 und 1577, und gingen auch in die Landespolizeiordnungen über. — Es war dadurch zum erstenmal in der weltlichen Gesetzgebung der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Gemeinde verpflichtet sei, die ihr angehörigen Armen zu unterhalten und zu versorgen, ein Grundsatz, der von tiefgreifendem Einfluß auf die Gestaltung der socialen Verhältnisse werden sollte.

Gleichzeitig begann die Reformation auf die Umgestaltung der Armenpflege einzuwirken. In den protestantischen Ländern ward durch Aufhebung der Klöster eine der wichtigsten Quellen, aus denen bisher die Armen ihren Lebensunterhalt schöpften, verstopft, freilich aber damit auch eine der wichtigsten Quellen der Verarmung selbst. Indem der Protestantismus die katholische Lehre von den guten Werken aufgab und bekämpfte, trat er zugleich jenem blinden Almosengeben entgegen, dem es nicht sowohl darauf ankommt, den Armen zu unterstützen und womöglich der Armut zu entreißen, als darauf, dem Almosengeber durch Entäußerung des irdischen Gutes himmlische Schätze zu gewinnen. Damit wollte aber die protestantische Kirche keineswegs auf das schönste Vorrecht der christlichen Kirche, auf ihre werkthätige Liebe für die Armen und Elenden, verzichten. War damit einer rationellen Armenpflege der Boden geebnet, so sollte nach Luther's Ansicht Kirche und weltliche Gemeinde gemeinsam wirken, um die Bettelei auszurotten und die Not der Armut und Krankheit zu lindern[13]). Schon in der Kirchenordnung für Wittenberg von 1522, vor allem aber in der Ordnung eines gemeinen Kastens zu Leisnig von 1523 werden die Grundzüge für die Organisation der Armenpflege aufgestellt. Alle öffentliche Armenpflege ist Sache der weltlichen Gemeinde, aber sie kann und soll nur gehandhabt werden in engster Verbindung mit den Organen der kirchlichen Gemeinde. Niemand darf betteln. Die arbeitsfähigen Armen sollen arbeiten oder ausgewiesen, die arbeitsunfähigen versorgt, die armen Kinder in Schule, Handwerk ꝛc. unterrichtet werden. Aus dem aufgehobenen Kirchen- und Klostergut soll ein gemeinsamer Kasten gebildet werden, der vor allem für die Armenpflege bestimmt ist. Soweit dessen Einnahmen nicht ausreichen, hat die weltliche Gemeinde die Kosten der Armenpflege aufzubringen[14]). In Süddeutschlaud war es Nürnberg, das schon in der Armenordnung vom 23. Juli 1522 diese reformatorischen Grundsätze zur Durchführung brachte. An Stelle des blinden Almosengebens soll die Gemeinde-Armenpflege treten „als die heilige Schrift ausweiset, daß aus brüderlicher Lieb Niemand seinen Nächsten betteln soll lassen, sondern einer dem andern mitteilen und behelfen." Die Bettelei soll unterdrückt werden, „auf daß die Armen weder in Kirchen noch auf den Straßen keine Almosen fordern oder begeren." Mit der Leitung der Armenpflege ward von dem Rat der Stadt eine Armenkommission betraut. Die Stadt ward in vier Armenbezirke geteilt und für jeden Bezirk ein Armenaufseher ernannt, der in Gemeinschaft mit den Geistlichen,

13) W. Roscher, Geschichte der Nationalökonomie in Deutschland. 1874. S. 68 ff. Vgl. ferner Schmoller, Zur Geschichte der nationalökonomischen Ansichten in Deutschland während der Reformationsperiode in Z. f. St.W. 16. (1860) S. 526 ff.; Riggenbach, Das Armenwesen der Reformation. 1883. S. 13 ff.; Uhlhorn, Christliche Liebesthätigkeit seit der Reformation. 1890; ders., Art. Kirchliche Armenpflege im H.W. Suppl.Band II (1897) S. 117.

14) Richter, Evangelische Kirchenordnungen I. S. 10 ff.; II. S. 484 ff.

die sich hierzu bereit erklärten, die persönlichen Verhältnisse aller Unterstützungsbedürftigen zu untersuchen und eine vollständige Armenbeschreibung aufzunehmen hat. Auch über die Ausübung der Armenpflege stellte die Armenordnung von 1522 Vorschriften auf, die durchaus den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entsprechen. Kranken soll Arznei gereicht, herangewachsenen Kindern ein Dienst verschafft werden, vor allem aber: es soll den Personen, die arbeiten können, sobald wie möglich Arbeit nachgewiesen werden, um sie der Armut zu entreißen. Den verschämten Armen dagegen soll eine Unterstützung durch Vermittelung dritter Personen gewährt und ihre Namen sollen nicht veröffentlicht werden. — Die Nürnberger Armenordnung fand rasch große Verbreitung und ward auch außerhalb Nürnbergs in den nächsten Jahren mehrfach gedruckt. In den Niederlanden ward im Jahre 1525 von der Stadt Ypern eine Armenordnung erlassen, die sich der Nürnberger aufs engste anschloß und welche ihrerseits wieder den Armenordnungen anderer niederländischer Städte und der Verordnung, die Karl V. im Jahre 1530 für die belgischen Provinzen erließ, als Vorbild diente [15]). Es waren dann im nördlichen und mittleren Deutschland namentlich die von Bugenhagen entworfenen Kirchenordnungen und die ihnen nachgebildeten (Braunschweig 1528, Hamburg 1529, Lübeck 1531, Soest 1533 2c.), in welchen die Organisation der Armenpflege eine besondere Berücksichtigung fand. Hiernach sollte nicht ein gemeiner Kasten gebildet werden, sondern Kirchenfonds und Armenfonds wurden getrennt. Der Armenkasten sollte unter weltlichen Schatzkastenherren stehen, denen Armendiakonen zur Seite traten. Die Arbeitsfähigen sollten zur Arbeit angehalten, der Bettel aufs strengste geahndet werden [16]). Auch in Württemberg, Churpfalz 2c. wurden ähnliche Armenordnungen eingeführt, im 17. und 18. Jahrhundert folgten die katholischen Länder den protestantischen in dieser Organisation nach.

§ 10. War somit durch Reichs- und Landesgesetze wie durch die Kirchenordnungen der Grundsatz sanktioniert worden, daß jede Gemeinde verpflichtet ist, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte dies zunächst dazu beitragen, den Begriff der Gemeindeangehörigkeit schärfer auszubilden, dann aber auch in der Gemeinde das Bestreben hervorrufen, den Kreis der Gemeindeangehörigen abzuschließen und Fremden die Niederlassung in der Gemeinde zu erschweren. Hatten im Mittelalter die Städte den anziehenden Fremden ihre Thore weit geöffnet und Bürger, Handwerker, Kaufleute an sich herangezogen, so hatte seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die Furcht vor starker Konkurrenz die Städte mehr und mehr veranlaßt, den Zuzug Fremder möglichst zu erschweren und durch hohe Einzugsgelder 2c. die Freizügigkeit zu beschränken. Gleichzeitig begann auch in den Dörfern das Bestreben, den Kreis derer, die Wald und Weide zu benutzen berechtigt sind, abzuschließen und durch Erhebung von Einzugsgeldern Fremde von der Ansiedlung abzuhalten. Diese Tendenzen wurden nun durch die Verpflichtung der Gemeinden für ihre Armen Sorge zu tragen wesentlich gesteigert und führten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts dazu, die Niederlassung Fremder in einer Gemeinde von deren Be-

15) Die Nürnberger Armen-Ordnung von 1522 findet sich abgedruckt bei Waldau, Vermischte Beyträge zur Geschichte der Stadt Nürnberg IV. S. 427 ff. und in besserer Ausgabe bei Ehrle, Historisches Jahrbuch der Görres-Gesellschaft. 1888. S. 459 ff. — Ueber ihre Bedeutung und ihre Verwandtschaft mit der Armenordnung der Stadt Ypern von 1525 s. meinen Aufsatz „Nürnberg und Ypern“ in der Allg. Zeitung Beilage 1884 S. 4802 ff. Die hiergegen von Ratzinger erhobenen Einwände (Historisch-politische Blätter Bd. 95. S. 413 ff.) erbringen nicht den Beweis, daß vor der Nürnberger Armenordnung in niederländischen Städten eine auf gleichen Prinzipien beruhende Armenpflege bestanden habe. — Ueber die Geschichte der Armenpflege in Belgien vgl. Ehrle, Beiträge zur Geschichte und Reform der Armenpflege (Stimmen aus Maria-Laach, Ergänzungsheft 17. S. 27 ff.) und Alberdingk Thym, De Gestichten van Liefdadigheid in Belgie van Karl den Groote tot an de 16. eeuw. 1883. (Auch in deutscher Uebersetzung 1887.)

16) Jäger in den theologischen Studien und Kritiken. 1853. S. 508 ff. Nobbe, Zeitschrift für Kirchengeschichte X. S. 569 ff.

lieben abhängig zu machen. Höchstens daß der Landesherr sich das Recht vorbehielt, auch gegen den Willen der Gemeinde das Wohn- und Bürgerrecht zu verleihen. Damit war die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit, wie sie im Mittelalter bestanden, aufgehoben [17].

Aber auch nach anderer Richtung führte die neue Armengesetzgebung zu einer weitgehenden Beschränkung der persönlichen Freiheit. Hatte die Gemeinde die Pflicht, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte sie auch bestrebt sein, dem Eintritt der Verarmung vorzubeugen. Vor allem suchte sie die Eheschließung zu beschränken und diejenigen an der Gründung einer Familie zu hindern, die nicht im stande schienen, eine solche zu erhalten und zu ernähren. Namentlich seitdem durch den dreißigjährigen Krieg der Volkswohlstand zerstört und die Zahl der Verarmten und Unterstützungsbedürftigen außerordentlich sich vermehrt hatte, glaubten die Gemeinden ohne ein solches weitgehendes Recht nicht die Armenlast tragen zu können. Seit dem 17. Jahrhundert machte die Partikulargesetzgebung insbesondere der süddeutschen Länder die Eheschließung von einer von der Gemeinde zu erteilenden Erlaubnis abhängig, die nur auf Grund des Nachweises der Befähigung, eine Familie zu ernähren, erteilt wurde. So ward in Bayern schon in dem Landrecht von 1616 den Geistlichen verboten, Ehen unvermöglicher Leute einzusegnen, diese hätten dann einen Schein fürzuweisen, das die Obrigkeit ihnen solches bewilligt. Die Obrigkeiten in Städten und Märkten aber sollen leichfertige Heurath nicht gestatten, auch solche unvermögliche Leut zu Burgern nit aufnehmen, noch sie in Städten und Märkten unterkommen lassen (IV, Tit. 12, Art. 9, 10) [18].

§ 11. Trotz alledem aber waren die Zustände in den meisten Gebieten wenig erfreulich. Je enger sich die Gemeinden abschlossen, um so größer war die Zahl der Vagabunden, die heimatlos von Ort zu Ort zogen und durch Bettel, Diebstahl rc. ihr jämmerliches Leben zu fristen suchten. Je mehr die Gemeinden den Abschluß von Ehen erschwerten, um so größer ward die Zahl der unehelichen Kinder, die zum großen Teil wieder die Masse der Bettler und Landstreicher vermehrten. Es fehlte an genügenden gesetzlichen Vorschriften über den Kreis der Personen, welche die Gemeinde zu unterstützen hatte, über die Aufbringung der erforderlichen Mittel, die meist nur durch Kollekten gesammelt wurden, sowie über die Ausübung der Armenpflege. Die Landesherren beschränkten sich darauf wider die Bettler und verdächtigen Müßiggänger Mandate zu erlassen, die trotz der angedrohten strengen Strafen wirkungslos blieben, da es an einer geordneten Armenpflege mangelte und die Behörden Bettelbriefe auszustellen befugt waren. Erst im Anfang des 18. Jahrhunderts ward eine Reorganisation des Armenwesens in Angriff genommen. Die Erteilung von Bettelbriefen ward untersagt, die Errichtung besonderer Armenkassen in den Gemeinden anbefohlen, der Begriff der Ortsangehörigkeit näher bestimmt und die Armenpflege der Gemeinden unter die Aufsicht landesherrlicher Beamten gestellt (Preußen Armen-Ordnung vom 18. März 1701 und 19. Sept. 1708; Braunschweig-Lüneburg Armen-Ordnung vom 6. Dez. 1702; Kurbayern Mandat vom 21. August 1743; Kursachsen Mandat vom 5. April 1729). In einzelnen Ländern, wie zuerst in Kursachsen (1715) ward durch Errichtung von Landarmenhäusern zur Unterbringung „kranker und unvermögender Leute, welche sich sonst nirgends hinzuwenden wissen", ein Fortschritt angebahnt, wenn freilich auch diese Anstalten zunächst noch mit den Zuchthäusern verbunden waren. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts trugen die zur Herrschaft gelangenden Ideen der Humanität und Aufklärung dazu bei, in weitern Kreisen die Auf-

17) Vgl. z. B. über Bayern Riedel, Kommentar zu Gesetz über Heimat rc., S. 3 ff.; über Württemberg Schütz in Z. f. St.W. 5 (1848), S. 57 und in Z. f. St.W. 9 (1852), S. 625; über Mecklenburg Böhlau in J. f. Nat. 19, S. 327 ff.

18) Riedel, a. a. O. S. 5 ff. Schütz in Z. f. St.W. 5. S. 26. Thudichum, Ueber unzulässige Beschränkungen des Rechts der Eheschließung. 1866. S. 20 ff.

merksamkeit auf die notwendige Verbesserung des Armenwesens hinzulenken. So wurden 1754 in Oesterreich, 1778 in Churmainz, 1783 in Mecklenburg, 1787 in Oldenburg ꝛc. neue Armenordnungen erlassen. Gegen Bettel und Landstreicherei wurden strenge Strafen angedroht, über den Erwerb des Heimatrechts und die demselben entsprechende Unterstützungspflicht der Gemeinden Bestimmungen getroffen. So erhielt in Oesterreich jeder einen Anspruch auf Unterstützung, der in der Gemeinde das Bürgerrecht erworben oder sich 10 Jahre daselbst aufgehalten hatte. Alle übrigen Unterstützungsbedürftigen sollten unbedenklich in ihr Vaterland oder ihren Geburtsort geschoben werden. Infolge davon fand seit 1781 jährlich zweimal der sogen. Wiener Schub statt. Alle nicht heimatsberechtigten Bettler und Landstreicher wurden aufgegriffen und unter sicherer Bedeckung an die bayrische Grenze gebracht, wo sie Bayern in Empfang nahm und in den schwäbischen Kreis absetzte. In diesem kleinen Gebiet, das aus 80 Territorien bestand (die reichsritterschaftlichen nicht gerechnet), war überhaupt der festeste Sitz der Armen, Bettler und Jauner im vorigen Jahrhundert. Gab es doch eigene Bettelorden, die Freileute, und wird doch die Zahl der Bettler von einem Sachkundigen auf 6000—8000 berechnet. Das Uebel nahm so überhand, daß das Konstanzer Viertel des schwäbischen Kreises im Jahre 1783 beschloß, daß alle diejenigen, die sich zwei Jahre in einer Gemeinde aufhalten, dort die Ortsangehörigkeit erwerben. Diejenigen, welche nirgends eine Heimat haben, sollen in ein gemeinschaftliches Arbeitshaus verbracht werden[19]). In Oesterreich ward unter Joseph II. die Armenpflege selbst neu organisiert. Infolge der Anregung durch den hochverdienten Grafen Bouquoi wurden 1782 bis 1787 in den deutschen Provinzen die Armeninstitute eingeführt. An ihrer Spitze stand der Ortsgeistliche, in dessen Hände auch die Mittel zur Unterstützung flossen; unter seiner Leitung übten die von ihm und dem Gemeindevorstand ernannten Armenväter die Armenpflege aus. Eine Unterstützung sollte nur erteilt werden auf Grund einer sorgfältigen „Armenbeschreibung“, die von den Armenvätern nach persönlicher Untersuchung der Verhältnisse der Individuen, welche eine Unterstützung fordern, vorzunehmen war[20]).

An eine durchgreifende Reform des Armenwesens ging man gegen Ende des 18. Jahrhunderts namentlich auch in den größeren Städten Norddeutschlands, so in Braunschweig, Lübeck ꝛc. In Hamburg ward auf Veranlassung von Büsch in trefflicher Weise eine tiefgreifende Reorganisation des Armenwesens durchgeführt, die zur Folge hatte, daß von 1788 bis 1798 die Zahl der Armen von 9757 auf 6013 sank[21]). In den meisten katholischen Städten konnte man sich dagegen nicht von dem hergebrachten planlosen Almosengeben losreißen und die Zahl der Armen belief sich z. B. in Köln 1781 bei 80000 Einwohnern auf 22000; in München bei 37200 Einwohnern auf 3000.

§ 12. In Brandenburg-Preußen hatte die Gesetzgebung bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts sich begnügt, die Bestimmungen der Reichspolizeiordnungen über die Verpflichtung, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, zu wiederholen und Strafandrohungen gegen Bettler und Landstreicher zu erlassen. Erst in den Armen- und Bettlerordnungen vom 18. März 1701 und 19. September 1708 wurden die Verpflichtungen der Gemeinden und die Art und Weise der Armenpflege näher bestimmt. Auf der dadurch gegebenen Grundlage suchte das Edikt vom 28. April 1748 eine allgemeine Organisation des Armenwesens durchzuführen. In allen Gemeindebezirken sollte die Ortsobrigkeit in Vereinigung

19) Vgl. v. Berg, Teutsches Polizeirecht. III. S. 180, 216 ff.

20) Vgl. Kleinwächter in Emminghaus' Armenwesen. S. 428 ff.

Soweit die eigenen Einnahmen des Armeninstituts nicht ausreichten, ward seit 1789 die Gemeinde zur Tragung der Armenlast verpflichtet. Anspruch auf Armenversorgung gewährte das Heimatrecht.

21) Vgl. v. Melle, Entwickelung des öffentlichen Armenwesens in Hamburg. 1883. S. 64 ff. Vgl. aber auch Schönfeldt, Beiträge zur Geschichte des Pauperismus und der Prostitution in Hamburg. 1896.

mit dem Pfarrer eine Armenkasse bilden, deren Verwaltung von dem Landrate und dem Superintendenten gemeinschaftlich beaufsichtigt werden sollte[22]). Das Allgemeine Landrecht stellte dann eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen auf, die im wesentlichen dem bis dahin bestehenden Rechtszustand entsprachen, wenn sie auch in ihrer allgemeinen theoretischen Fassung scheinbar eine größere Tragweite in Anspruch nehmen. Wenn z. B. Teil II Tit. 19 § 1 erklärt, daß dem Staate es zukommt, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen können, so wollte damit der Staat keineswegs die Armenlast auf sich nehmen, sondern es sollte nur die bisherige, vom Staat den Gemeinden, als seinen Organen, auferlegte Pflicht, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, bestätigt werden. Wenn § 2 erklärt, daß denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden sollen, so war der Gesetzgeber durchaus nicht der Ansicht, damit einen socialistischen Grundsatz aufzustellen. Er wollte damit nur eine Anweisung für die Versorgung arbeitsfähiger Armen geben. Das Allg. Landrecht bildete aber insofern den Ausgangspunkt für die weitere Entwickelung der Gesetzgebung, als es zuerst zwei Klassen von Armen unterschied, solche, die von der Gemeinde unterstützt werden müssen, und solche, welche durch Vermittlung des Staats in öffentliche Landarmenhäuser untergebracht werden sollen. Die Gemeinden hatten nur diejenigen Armen zu unterstützen, die von ihr ausdrücklich als Bürger aufgenommen worden waren oder die zu den gemeinen Lasten der Gemeinde beigetragen haben. Auf Grund der allgemeinen Bestimmungen des A. L.R. wurden dann am Ende des 18. und in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts für die einzelnen Provinzen und Landesteile Verordnungen erlassen, durch welche provinzielle und kommunale Armenverbände gebildet und über die Ausübung der Armenpflege nähere Anweisungen erteilt wurden. Diese größeren Verbände, die Landarmenverbände, sollten insbesondere Zwangsarbeits und Korrektionshäuser, aber auch Blindeninstitute, Krankenhäuser ꝛc. errichten und überhaupt subsidiär eintreten, sofern die einzelnen Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können. Die Unterstützungspflicht liegt, abgesehen von der Alimentationsflicht der Verwandten, zunächst den Korporationen auf, deren Mitglied der Verarmte ist. Die Gutsherrschaften haben alle Personen, welche unmittelbar zu den Guts- und Vorwerkswirtschaften gehören, im Falle der Verarmung und Krankheit zu unterstützen und zu verpflegen. Die Gemeinden haben die Ortsarmen zu versorgen. Dazu gehören alle Einwohner, die durch dreijährigen Aufenthalt ein Domizil in der Gemeinde erworben haben. Arbeitsfähigen Personen kann der Aufenthalt nicht versagt werden. Solange die Erbunterthänigkeit bestand, war zwar die Gutsherrschaft nicht verpflichtet, Leute, die wegen ihres bisherigen Wandels und Verhaltens sich durch glaubwürdige Zeugnisse nicht ausweisen können, im Dorfe zu dulden (A. L.R. II. 7, § 65). Aber seit dem Edikt vom 7. Oktober 1807 stand es den Gutsherrschaften nicht mehr zu, Personen, die nicht arm sind, die Aufnahme zu verweigern. Durch dreijährige Abwesenheit ging der Anspruch auf Armenunterstützung verloren. (In Ost- und Westpreußen sogar durch einjährige Abwesenheit.) Arme, die keinen Wohnsitz haben, sind aus dem sogen. Vagabundenfond oder der Regierungshauptkasse zu unterstützen. Die Leitung des Armenwesens ward der Ortsobrigkeit übertragen. In den Städten sollte nach der Städteordnung von 1808 eine dem Magistrat untergeordnete Deputation die Armenpflege leiten. Besondere Armensteuern dürfen nicht erhoben werden, sondern soweit besondere Fonds nicht vorhanden sind oder nicht ausreichen, sollen die Ausgaben der Armenpflege aus der Kommunalkasse bestritten werden[23]). Im Einzelnen waren

22) Abgedruckt in Rabe, Sammlung der preußischen Gesetze und Verordnungen I, 2. S. 220.

23) Die hierher gehörigen Edikte, Verordnungen ꝛc. sind zusammengestellt bei Zeller, Systematisches Lehrbuch der Polizeiwissenschaft. 1834. XIV. S. 90 ff. Vgl. auch v. Flottwell,

die Bestimmungen der provinziellen Reglements und Verordnungen vielfach abweichend, unklar und lückenhaft und es machte sich deshalb nach der Wiederherstellung und Reorganisation des Staats das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung durch die Gesetzgebung geltend. Nach langjährigen, sorgfältigen Vorarbeiten wurden die beiden Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege erlassen, die die bisher bestehenden allgemeinen Grundsätze beibehielten. Hierfür hatten sich mit Ausnahme des westphälischen und rheinischen alle Provinziallandtage ausgesprochen. Während der rheinische Provinziallandtag überhaupt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege nicht anerkennen wollte, war es nur der westphälische, der das Prinzip der Freizügigkeit verlassen und an dessen Stelle eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Interesse der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden einführen wollte [24]). Die Grundsätze der Gesetze von 1842 gingen im Wesentlichen in die deutschen Reichsgesetze von 1867 und 1870 über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz über, die nichts anderes enthalten als eine Ausdehnung der in Preußen seit mehr als 100 Jahren geltenden Prinzipien auf das Deutsche Reich.

§ 13. Was die übrigen deutschen Länder betrifft, so waren zwar in einzelnen derselben zur Zeit der Napoleonischen Herrschaft die früher eingeführten Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und der Niederlassungsfreiheit im Interesse der Gemeinden aufgehoben oder gemildert worden. Aber nach 1815 kam fast überall der Grundsatz wieder zur Herrschaft, daß den Gemeinden, die die Armenlast zu tragen haben, auch das Recht zuerkannt werden müsse, sich der Personen zu erwehren, die in Zukunft vielleicht einmal der Armenpflege anheim fallen könnten. So ward in Württemberg, wo 1807 die Beschränkung des Eheschließungsrechts aufgehoben worden war, 1833 das Recht der Eheschließung von dem Heimatrechte abhängig gemacht. Auch der Heimatsberechtigte hatte eine Heiratserlaubnis notwendig, die von dem Gemeinderat nach Vernehmung des Bürgerausschusses erteilt wurde. Sie konnte versagt werden, wenn nicht ein genügender Nahrungsstand nachgewiesen worden. In Bayern ward die Ansässigmachung in einer Gemeinde, in welcher nicht die Heimat durch Abstammung von einem in der Gemeinde heimatberechtigten Vater (bei unehelichen Kindern von der Mutter) oder durch obrigkeitliche Anweisung begründet war, von der Einwilligung der Gemeinde abhängig gemacht (Gesetze vom 11. September 1825 und vom 1. Juli 1834), die versagt werden konnte, wenn nicht ein vollständig und nachhaltig gesicherter Nahrungsstand nachgewiesen war. Erst durch die Ansässigmachung ward das Heimatrecht erworben, das die Voraussetzung der Eheschließung und des Anspruchs auf Armenunterstützung war. In den Einzelbestimmungen sehr verschieden, aber auf den gleichen Prinzipien ruhend, beschränkte in den meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten die Gesetzgebung die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung im Interesse der Gemeinden, denen die Armenpflege oblag. Nur die Heimatsgemeinde war zur Armenunterstützung verpflichtet. Das Heimatrecht ward nur durch Abstammung von einem Gemeindebürger oder durch ausdrückliche Aufnahme erworben. Die Aufnahme konnte versagt werden, wenn auch nur die Möglichkeit vorlag, daß die betreffende Person früher oder später einmal der Armenunterstützung bedürfen könnte. Der Heimatsberechtigte kann allein eine Ehe eingehen und nur dann, wenn die Gemeinde vorher ihre Erlaubnis dazu erteilt hat. Bei dem Mangel eines genügenden Nahrungsstandes (ein Begriff, den man vergebens in den einzelnen Gesetzgebungen bestimmter zu fassen suchte) kann diese Erlaubnis versagt werden. Das Heimatrecht geht nur verloren durch Erwerb des Heimatrechts in einer andern Gemeinde. Im Falle der Verarmung mußte der Unter-

Armenrecht u. Armenpolizei. 1866; derselbe, Die Freizügigkeit in Preußische Jahrbücher Bd. 40. 1877. S. 602 ff.

24) Ueber die Entstehungsgeschichte der Gesetze von 1842 siehe v. Flottwell in Preußische Jahrbücher. Bd. 43. 1879. S. 594 ff.

stützungsbedürftige in seine Heimatsgemeinde zurücktransportiert werden, mochte er dieselbe auch seit Jahrzehnten verlassen haben[25]).

§ 14. So war in Deutschland zwar überall der Grundsatz durchgeführt, daß die Gemeinde verpflichtet ist, die Ortsarmen zu erhalten und zu versorgen. Während aber in Preußen trotz dieses Grundsatzes das Recht die persönliche Freiheit nicht beschränkt hatte, die Freiheit der Niederlassung und der Eheschließung anerkannt wurde, hatte man in den andern deutschen Staaten aus diesem Grundsatz die Folgerung gezogen, daß die Gemeinde auch berechtigt sein müsse, sich gegen ein Anwachsen der Armenlast zu schützen. Indes machte sich seit der Mitte des Jahrhunderts in immer stärkerem Maße und in immer weiteren Kreisen der Widerspruch gegen diese Gesetzgebung der Mittel- und Kleinstaaten geltend. Je mehr die neuen Verkehrsmittel den Verkehr steigerten, je größere Bedeutung Handel und Industrie für das ganze Volksleben gewannen, um so drückender wurden die Fesseln, welche die Heimats- und Armengesetzgebungen der Bewegungsfreiheit der unteren Klassen auferlegten. Die Mißstände waren so stark, daß die bestehende Gesetzgebung namentlich der süddeutschen Staaten in den sechziger Jahren kaum noch einen öffentlichen Verteidiger fand. Die Erschwerung der Eheschließung hatte nur dazu geführt, die Zahl der unehelichen Kinder außerordentlich zu steigern und hatte dadurch dem eigenen Zweck — der Verminderung der Armenlast — entgegengewirkt[26]). Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit hatte vielfach die unteren Klassen in ihrer Erwerbsfähigkeit zu Gunsten der Arbeitgeber geschädigt, während an andern Orten der Aufschwung der Industrie und des Handels durch die Beschränkungen der Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit gehemmt wurde. Hatte man in den meisten Staaten auch versucht, durch genauere Fassung der Gesetze die Willkür der Gemeindebehörden einzuschränken und durch ein der Regierung vorbehaltenes Entscheidungsrecht in Streitfällen eine Sicherung für eine gerechte Handhabung der Gesetze zu gewähren, so konnten hierdurch doch die Uebelstände nicht beseitigt werden. Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes betrachteten die Bundesregierungen und der Reichstag es als eine ihrer ersten Aufgaben, die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung über Freiheit der Niederlassung und der Eheschließung auch auf die übrigen Staaten des Norddeutschen Bundes auszudehnen. Es geschah dies durch die Gesetze vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit und vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung. In das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz wurden die wesentlichen Bestimmungen des preußischen Gesetzes von 1842 aufgenommen. Auch in den süddeutschen Staaten konnte man sich nicht länger der Notwendigkeit einer Reform der Gesetzgebung entziehen. In Baden war schon durch das Gesetz vom 4. Oktober 1862 die Freizügigkeit eingeführt und durch Gesetze vom 5. Mai 1870 waren die Beschränkungen der Eheschließung aufgehoben und die Armengesetzgebung reformiert worden. In Bayern hatten das Gesetz vom 16. April 1868 über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt sowie das Gesetz vom 29. April 1869 über öffentliche Armenpflege eine durchgreifende Reform der bestehenden Gesetzgebung gebracht. Diese bayerischen Gesetze, deren Inhalt später noch zu besprechen sein wird, haben die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung nicht angenommen, sondern eine Vermittlung der Interessen der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden und der persönlichen Freiheit der einzelnen Staatsangehörigen herzustellen versucht. Nach der Gründung des Deut-

25) Eine gute und zuverlässige Uebersicht über die Gesetzgebungen der deutschen Staaten über Heimatrecht, Niederlassung zc. giebt für die Zeit bis zum Jahre 1860 Medicus in Bluntschli St.W. VII. S. 302 ff. Vgl. auch Bitzer, Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit. 1863. S. 190—260.

26) Vgl. Z. f. St.W. 24. (1865), S. 617 ff.; J. f. Nat. 9. (1867), S. 364 ff.; G. Mayr in den Beiträgen zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 38 (1879), S. 5 ff. Während in Bayern in der Periode 1860/68 auf 100 Geburten 22,2 uneheliche kamen, betrug der Prozentsatz derselben 1877 nur 12,9.

schen Reichs wurden die norddeutschen Gesetze von 1867 über Freizügigkeit, von 1868 über die Aufhebung der Beschränkungen der Eheschließung und von 1870 über den Unterstützungswohnsitz in Hessen, Württemberg und Baden eingeführt (Versailler Verträge vom 15. und 25. November 1870; Gesetz vom 8. November 1871). Das Gesetz über die Freizügigkeit ward auch auf Bayern (Gesetz vom 22. April 1871) und auf Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 8. Januar 1873) ausgedehnt. Auf Grund eines ihm zugestandenen Reservatrechts (Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 I, III) behielt dagegen Bayern im Uebrigen seine Gesetzgebung über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse wie über Armenpflege bei. In den andern deutschen Staaten gab das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz Veranlassung, die bestehenden Armengesetze einer Revision zu unterwerfen [27]). Das Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 ist durch Reichsgesetz vom 12. März 1894 in einzelnen Bestimmungen abgeändert und ergänzt und hiernach in einer neuen Redaktion des Textes im Reichsgesetzblatt 1894 S. 262 u. ff. publiziert worden.

§ 15. In Frankreich hatten die Könige während des Mittelalters mehrfach Versuche gemacht, eine Organisation der Armenpflege herbeizuführen. Man hatte sich nicht begnügt mit zahlreichen, häufig wiederholten Strafandrohungen gegen den Bettel und die Landstreicherei. Schon Ludwig der Heilige hatte 1254 angeordnet, daß in jeder Gemeinde ein Verzeichnis der unterstützungsbedürftigen Armen angelegt und für deren Unterhalt Sorge getragen werden solle. Königliche Kommissäre sollten die Provinzen bereisen und die Ausführung dieser Anordnung überwachen. Indes wenn letztere überhaupt in größerem Umfang durchgeführt worden ist, so fiel sie jedenfalls nach dem Tode des Königs sehr bald in Vergessenheit. Wie in Deutschland, so erfolgte auch in Frankreich erst im 16. Jahrhundert eine staatliche Regelung des Armenwesens. Im Jahre 1536 verordnete Franz I, daß die Gemeinde ihre Armen zu verpflegen habe. In jeder Gemeinde soll ein Armenverzeichnis angelegt, die Armenpflege von dem Gemeindevorstand und dem Pfarrer gemeinschaftlich geleitet werden. Durch das Edikt Heinrichs II. vom 9. Juli 1547 wurden eingehende Bestimmungen über die Art und Weise der Armenpflege erlassen und durch die Ordonnanz von Moulins von 1566 die schon 1547 in Paris eingeführte Armensteuer auf alle Gemeinden des Königreichs ausgedehnt. Zugleich wurden überaus strenge Strafen gegen den Bettel angedroht. Aber obgleich diese gesetzlichen Bestimmungen mehrfach wiederholt wurden, so gelang es doch nicht, sie durchzuführen. Die Armensteuer wurde meist nicht erhoben, die Gemeinden wußten sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, die Masse der Bettler war in unaufhaltsamem Steigen begriffen. Im Jahre 1640 zählte man über 40 000 Bettler, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten. Ludwig XIV. ging von neuem daran, diesem Uebel zu steuern. Nicht nur das Betteln wurde mit Strafe bedroht, sondern auch das Geben von Almosen auf der Straße und an öffentlichen Orten

---

27) Preußen: Gesetz v. 8. März 1871, ergänzt und abgeändert durch die Gesetze v. 10. Januar 1874 und 11. Juli 1891; Sachsen: Verordnung v. 6. Juni 1871 und 15. Juni 1876; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873 und 2. Juli 1879; Baden: Gesetz v. 14. März 1872 und 1. März 1884; Hessen: Gesetz v. 14. Juli 1871. Sämtliche Landesgesetze, die zur Ausführung und Ergänzung des Reichsgesetzes bestimmt sind, finden sich übersichtlich abgedruckt bei Krech, Die Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz, die Freizügigkeit u. s. w. 4. Aufl. 1897. Vgl. im Allgemeinen Münsterberg, Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. 1887.

28) Die Geschichte der öffentlichen Armenpflege in Frankreich ist dargestellt von Moreau-Christophe, a. a. O. III. S. 337—445 und Monier, a. a. O. S. 231—516. Ueber die heute in Geltung stehende Gesetzgebung vgl. v. Reitzenstein, Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G.V. 5. S. 559 ff., 1099 ff. Vgl. auch v. Reitzenstein, Hdb. Band III, 2 F.W. Abh. XI. Ueber die ländliche Armenpflege s. Chevallier, De l'assistance dans les campagnes. 1889. Saunois de Chevert, L'indigence et l'assistance dans les campagnes. 1889. Lallemand, L'assistance des classes rurales. 1889. Statistische Angaben enthält das von dem Handelsministerium veröffentlichte Annuaire statistique de la France 1878 ff., sowie über die Armenpflege in Paris das von Block herausgegebene Annuaire de l'économie politique et de la statistique.

(1656). In dem Edikt von 1662 wurden die Bestimmungen der Ordonnanzen von 1547 und 1566 wiederholt und die Erhebung einer Armensteuer in allen Gemeinden von neuem angeordnet. Später ging dann Ludwig XIV. so weit, die Verwaltung des Vermögens der Wohlthätigkeitsanstalten der staatlichen Oberleitung und Aufsicht zu unterstellen, die unnützlichen Stiftungen aufzuheben und da, wo es ihm erforderlich erschien, mehrere Stiftungen in eine zu vereinigen. Um die Ausführung aller dieser Maßregeln zu sichern, wurde die Entscheidung in allen die Wohlthätigkeitsanstalten berührenden Angelegenheiten den Gerichten entzogen und dem Staatsrat überwiesen (Edikte von 1693, 1695 und 1705). Jedoch gelang es auch Ludwig XIV. nicht, befriedigende Zustände herzustellen. Bei der im 18. Jahrhundert immer wachsenden Volksverarmung vermochten die Gemeinden, die kaum die ungeheuren Staatssteuern aufzubringen im Stande waren, die Masse der Armen nicht zu unterstützen und in den meisten Provinzen durchzogen Bettler und Landstreicher scharenweise das Land und waren eine beständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

§ 16. Namentlich infolge der vorausgegangenen Teuerungsjahre hatte die Armenfrage bei Ausbruch der Revolution eine drohende Gestalt angenommen und mußte sofort die Nationalversammlung beschäftigen. In der Konstitution von 1791 ward erklärt, daß zur Unterstützung der arbeitsunfähigen Armen, zur Auferziehung der verlassenen und elternlosen Kinder und zur Arbeitsverschaffung für arbeitsfähige Arme eine einheitliche große Nationalanstalt gegründet werden solle (Tit. I, Art. 15). Schon 1789 waren zunächst in Paris, dann in allen größeren Provinzialstädten Nationalwerkstätten gegründet worden, welche ungeheure Summen verschlangen (in Paris in einem Jahre mehr als 15 Millionen), aber nur den Erfolg hatten, das Proletariat aus dem ganzen Land in die großen Städte zu ziehen. Sie wurden später wieder aufgelöst. Die in der Verfassung von 1791 verkündeten Grundsätze über Gründung einer centralisierten und von der Staatsregierung verwalteten großen Nationalarmenanstalt suchte der Konvent zur Ausführung zu bringen. Das Vermögen der Hospitäler und aller Stiftungen wurde von dem Staate konfisziert und die Armenpflege Staatsbeamten übertragen. In jeder Gemeinde sollte eine Liste der Armen aufgestellt werden. Jeder Unterstützungsbedürftige erhielt ein im Verwaltungsweg geltend zu machendes Recht auf Unterstützung. Um das Unglück zu ehren, sollte jährlich ein Nationalfest stattfinden, an welchem die Namen der in die Listen eingetragenen Armen öffentlich verlesen werden sollten (Gesetze vom 19. März und 28. Juni 1793, vom 22 floréal und 23 messidor des Jahres II). Das Dekret vom 24 vendémiaire II (15. Oktober 1793) bestimmte, daß den arbeitsfähigen Armen an ihrem Unterstützungswohnsitz (domicile de secours) Arbeit verschafft werden solle zu einem von dem Staate festgesetzten Tagelohn. Die Darreichung von Geld, Lebensmitteln ꝛc. an arbeitsfähige Arme ward mit strengen Strafen bedroht. Bettler sollen an ihren Unterstützungswohnsitz zurücktransportiert, im Wiederholungsfall zu zwei Jahren Arbeitshaus verurteilt und bei dem nochmaligen Rückfall nach der Insel Madagascar transportiert werden. Endlich traf das Gesetz Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Doch gelangte dieser Plan einer völligen Centralisation der Armenpflege in der Hand des Staats nicht zur Ausführung. Bei der Finanznot der Republik fehlten die Mittel, bei der Desorganisation der gesamten Verwaltung die Kräfte. Von der umfassenden Gesetzgebung sind nur die Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes in Kraft geblieben. Schon durch Gesetz vom 16 vendémiaire des Jahres V (7. Oktober 1796) wurde den Hospitälern die juristische Persönlichkeit wieder gegeben und die noch nicht verkauften Güter ihnen zurückerstattet. Sie erhielten ihre besondere Verwaltung und wurden den Gemeindebehörden unterstellt. Zur Unterstützung der Hausarmen sollte in jeder Gemeinde eine Armenanstalt (Bureau de bienfaisance) errichtet werden. Doch ist dieselbe nur soweit, als ihre Mittel reichen, zur Unterstützung der Ortsarmen verpflichtet. Eine rechtliche Ver-

pflichtung, alle hilfsbedürftigen Armen zu unterstützen, besteht weder für den Staat noch für die Gemeinde (Gesetz vom 7 frimaire des Jahres V). Den Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde besitzt: 1) Wer in der betreffenden Gemeinde durch Geburt sein Domizil hat, das ist das Domizil, das die Mutter im Augenblick der Geburt hat. 2) Wer sich ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hat. Für die, welche ihre Dienste vermieten, sind zwei Jahre notwendig; für die, welche in der Gemeinde heiraten, nur 6 Monate. 3) Wer sich im Augenblick der Not in der Gemeinde aufhält: a. wenn er als Soldat den Krieg mitgemacht hat, b. wenn er 70 Jahre alt oder ein altersschwacher Mann ist, c. wenn er infolge der Arbeit arbeitsunfähig geworden ist, d. die Kranken (Gesetz vom 24 vendémiaire II, Tit. V). Indes nur soweit, als die Mittel des Bureau de bienfaisance reichen, ist daraus den Ortsarmen eine Unterstützung zu geben. Dieses 1796 begründete System der Armenpflege wurde vervollständigt durch das Dekret vom 11. Januar 1811. Danach wird für die verwaisten und von ihren Eltern verlassenen armen Kinder (enfants assistés) in jedem Departement eine besondere Anstalt gegründet. Soweit die eigenen Einnahmen derselben nicht reichen, sind Departement und die Gemeinden zur Tragung der Kosten verpflichtet. (Nach dem Gesetz vom 5. Mai 1869 gewährt der Staat ebenfalls einen Zuschuß im Betrage eines Fünftels der Ausgaben für die innere Verwaltung.) Die Gemeinden sind verpflichtet, die verwaisten und von den Eltern verlassenen Kinder der Anstalt zu übergeben. In der Regel werden die enfants assistés aber nicht innerhalb der Anstalt verpflegt und erzogen, sondern sie werden an Nährväter (pères nourriciers) ausgegeben, die von den Inspektoren der Anstalt beaufsichtigt werden. Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, die ortsangehörigen Irrsinnigen in der Departementalirrenanstalt unterzubringen (Gesetz vom 30. Juni 1838). Einen bedeutsamen Schritt zur Ausbildung der gesetzlichen Armenpflege hat aber das Gesetz vom 15. Juli 1893 gemacht. Dadurch haben alle hilfsbedürftigen Staatsangehörigen im Falle der Krankheit einen Anspruch auf unentgeltliche ärztliche Hilfe und, soweit dies erforderlich ist, auf Aufnahme und Pflege in einer Krankenanstalt erhalten. Ausländer haben einen solchen Anspruch nur, sofern mit ihrem Heimatstaate ein Gegenseitigkeitsvertrag abgeschlossen ist. Zur vorläufigen Hilfeleistung ist die Gemeinde verpflichtet, in welcher jemand erkrankt. Endgültig verpflichtet ist die Gemeinde, in welcher der Kranke seinen Unterstützungswohnsitz hat (domicile de secours). Derselbe wird erworben durch einjährigen Aufenthalt, verloren durch einjährige Abwesenheit nach vollendetem 21. Lebensjahr. Die Ehefrau und die minderjährigen Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz des Mannes und des Vaters oder der Mutter. Für Personen, die während eines Jahres in einem Departement, aber in verschiedenen Gemeinden sich aufhalten, liegt die Fürsorgepflicht dem Departement ob, für Personen, die weder in einer Gemeinde noch in einem Departement den Unterstützungswohnsitz haben, dem Staate. Zur Bestreitung der Kosten können Gemeinden und Departements Zuschläge zu den vier direkten Staatssteuern (erstere auch zu den Oktrois) erheben. Doch hat das Departement den Gemeinden, der Staat den Departements Zuschüsse zu gewähren, deren Beträge nach der Höhe der von den Gemeinden und Departements beschlossenen Zuschläge gesetzlich normiert sind.

Neben diesen gesetzlichen Anstalten giebt es aber eine große Anzahl von staatlichen und und privaten Anstalten für die Armenpflege, die, soweit es ihre Mittel erlauben, für die Unterstützung der Armen, die Pflege der Kranken ꝛc. Sorge tragen. Jedoch ist dadurch kaum den dringendsten Bedürfnissen abgeholfen.

Nach dem Annuaire statistique Bd. XVI (1896) S. 70, 77 bestanden im Jahre 1892 noch nicht in der Hälfte aller Gemeinden bureaux de bienfaisance, nämlich nur in 15 227 von 36 144. Erstere hatten eine Bevölkerung von 23 822 000 Einwohnern, während die Gesamtbevölkerung (mit Ausschluß von Paris) sich auf 35 900 000 Einwohner belief. Unterstützt wurden von ihnen 1 723 964 Personen (darunter 59 644 Ausländer). Die Ausgaben betrugen 38 243 990 Francs. Die Gemeinden gaben Zuschüsse im Betrage von 12 669 606 Fr. Im Jahre 1894 wur-

den verpflegt 101 850 enfants assistés, darunter 2975 Findelkinder, 83 072 verlassene Kinder und 15 803 Waisenkinder.

In Paris ist nach dem Gesetz vom 10. Januar 1849 (aufrechterhalten durch Gesetz vom 21. Mai 1873 Art. 11) die Verwaltung der Spitäler und der öffentlichen Armenpflege in einer Behörde (administration générale de l'assistance publique) vereinigt. An deren Spitze steht ein vom Minister ernannter Direktor. Ihm zur Seite steht ein Aufsichtsrat, dessen Vorsitzender der Seinepräfekt ist und dessen Mitglieder von dem Präsidenten der Republik auf 3 Jahre aus verschiedenen, im Gesetz angegebenen Kategorien ernannt werden. Doch hat derselbe nur Gutachten abzugeben. Die ganze Verantwortlichkeit trägt der Direktor (Dekret vom 24. April 1849). Im Jahre 1893 betrugen die Einnahmen der assistance publique 42 123 572 Fr. (davon 21 380 480 Fr. Zuschuß der Stadt); die Ausgaben 42 065 181 Fr. In der offenen Armenpflege (secours à domicile) wurden 128 152 Personen unterstützt, die Ausgaben hiefür beliefen sich auf 10 192 000 Fr. Die offene Armenpflege ist durch das Dekret vom 15. November 1895 im Sinne einer straffen Centralisation geordnet worden. — Die obere Leitung der Aufsicht über das gesamte Armenwesen führt das Ministerium des Innern. In demselben besteht hierfür eine besondere Ministerialabteilung (Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, Dekret vom 4. November 1856 und 5. Januar 1859). Dem Minister steht als beratende Behörde ein Conseil supérieur de l'assistance publique zur Seite (Dekret vom 14. April 1888) und als Aufsichtsbeamte sind ihm Generalinspektoren untergeordnet (Dekret vom 18. Oktober 1887).

§ 17. Auch in England[29]) ward erst im 16. Jahrhundert die weltliche Armenpflege von dem Staate organisiert. Der kirchlichen Armenpflege, die hier auf Grund von königlichen Anordnungen bis zur Reformation sich erhalten hatte, war durch die Säkularisation des Kirchenguts die Möglichkeit entzogen worden, in dem bisherigen Umfange den Anforderungen zu genügen. Gleichzeitig aber waren die Bedürfnisse noch mehr als anderwärts gestiegen. Im 15. Jahrhundert war in England die Hörigkeit thatsächlich so gut wie verschwunden und damit war die alte Unterstützungspflicht der Grundherren gegenüber ihren in Not und Krankheit befindlichen Arbeitern gleichfalls erloschen. Durch das Gesetz von 1536 wurden die einzelnen Hundertschaften, Städte und Kirchspiele angewiesen, die Armen durch Almosen so zu unterhalten, daß sie nicht genötigt seien, öffentlich zu betteln, und jeder Person, die sich weigert, die geforderten Beiträge zu zahlen, eine Strafe von 20 Shillingen angedroht. Der Bettel ward wiederholt bei strengen Strafen verboten. Durch Gesetz von 1575 wurden die Friedensrichter ermächtigt, Arbeitshäuser zu errichten, „damit die Jugend zur Arbeit gewöhnt und erzogen werde und damit Andere, die im Nichtsthun herangewachsen und Tagediebe seien, keine gerechte Ausrede haben, wenn sie angeben, sie könnten weder Dienst noch Arbeit finden." Durch das sogen. Lehrlingsgesetz von 1562 ward bestimmt, daß jeder im Alter von 12 bis 60 Jahren gezwungen werden könne, zu einem von der Behörde periodisch festzustellenden Lohn, je nach seiner Vorbildung, im Gewerbe oder im Landbau zu arbeiten. Es folgten dann noch mehrere ergänzende Gesetze, welche in dem großen Armengesetz der Königin Elisabeth vom Jahre 1601 ihre Zusammenfassung und ihren Abschluß fanden. Die leitenden Grundsätze desselben sind: 1) Die arbeitsfähigen Armen können zur Arbeit zu einem von der Behörde festgesetzten Lohne gezwungen werden. 2) Die Armenlast ist eine Last jedes Kirchspiels. 3). Heimatsberechtigt in dem Kirchspiel ist jeder, der darin geboren oder seit drei Jahren darin wohnhaft ist. Dieser Grundsatz der Freizügigkeit wurde später durch das Niederlassungsgesetz Karls II.

---

29) Siehe jetzt insbes. Aschrott, Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt. 1886. Vgl. auch v. Reitzenstein, Hdb. Band III, 2 F.W. Abh. XI. Über die Geschichte der englischen Armengesetzgebung s. Kries, Die englische Armenpflege (herausgegeben von v. Richthofen, 1863); Gneist, Englische Kommunalverfassung. 2. Aufl. 1867. I. S. 273 ff., II. S. 999 ff.; ders., Englisches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1884. II. S. 839 ff., 901 ff.; Nicholls, History of the English poor-law. 1854. 2 Bde.; Brentano, Arbeiterversicherung, S. 49 ff. — Ueber das heute geltende Recht s. Gneist, a. a. O.; ders., Selfgovernment in England. 1871. S. 684 ff.; Glen, The statutes in force relating to the poor. 3 Bde. 1873—79; ders., The poor law ordres. 1883. Report from the select committee of the house of lords on poor law relief. 1888. Statistische Angaben bei Gneist, a. a. O.; Journal of the statistical society, bes. Bd. 38 (1875), S. 361 ff.; Annual report of the local government board. Vergleichende Uebersicht der Jahre 1858—94 in dem Report 1894 S. 320 ff.

von 1662 aufgehoben, das die größten Beschränkungen der Freizügigkeit einführte. Danach kann jede Person binnen 40 Tagen nach ihrer Ankunft, wenn die Besorgnis vorhanden ist, daß sie später einmal der Armenpflege zur Last fallen könnte, ausgewiesen und nach dem Kirchspiel zurücktransportiert werden, in welchem sie zuletzt eine gesetzliche Niederlassung hatte durch Geburt, eigene Wirtschaft, Aufenthalt, Lehrlingschaft oder Dienst während eines Zeitraums von 40 Tagen. 4) Die Armenpflege selbst wird ausgeübt durch die Kirchenvorsteher und zwei oder mehrere Armenaufseher, welche jährlich aus den ansässigen Einwohnern von den Friedensrichtern ernannt werden. Sie haben den arbeitsfähigen Armen Arbeit, den arbeitsunfähigen Unterstützung zu verschaffen. Personen, die sich weigern zu arbeiten, können sie in ein Arbeitshaus oder Gefängnis schicken. Armenkinder können sie zwangsweise als Lehrlinge unterbringen. 5) Um die Mittel zur Armenpflege aufzubringen, sind die Kirchenvorsteher und Armenaufseher unter Genehmigung der Friedensrichter berechtigt, eine Kirchspielarmensteuer aufzulegen. Steuerpflichtig sind die Inhaber von Grundstücken und Häusern, seien sie nun Eigentümer oder Pächter oder Mieter. Das bewegliche Vermögen dagegen wird zur Steuer nicht herangezogen.

§ 18. Dieses Gesetz, das im Wesentlichen bis 1834 unverändert bestand, führte im Laufe der Zeit zu den größten Mißständen. Das Niederlassungsgesetz hatte zur Folge, daß es für jedes Kirchspiel zur Hauptaufgabe wurde, „so viel Leute wie möglich auszuweisen, so wenig wie möglich zuzulassen.“ Gleichwohl war die Zahl der Armen und die Armenlast in fortwährendem Steigen. Mit der Armensteuer ward in unverantwortlicher Weise gewirtschaftet. Von dem Ende des 17. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818 stieg die Armensteuer von 900 000 Pfd. Sterl. jährlich auf 7 870 801 Pfd. Sterl. Die Armenpflege ging zum größten Teil in Geldunterstützung auf, und ein großer Teil derjenigen, die Unterstützung empfingen, bestand aus Arbeitsfähigen, die aus Trägheit von der Armensteuer lebten. Seit dem mit dem Ende des 18. Jahrhunderts eintretenden raschen Steigen des Industrie- und Fabrikbetriebs wuchs infolge der periodisch stattfindenden Produktionskrisen die Zahl der Armen, die dem Kirchspiel zur Last fielen, zu einer früher nicht gekannten Höhe. Vielfach ward auch die Armensteuer dazu benutzt, um den Arbeitern das, was ihnen an ihrem Lohne zum Unterhalt ihrer Familien fehlte, zuzuschießen h. h. mit andern Worten, das Kirchspiel zahlte für die Grundeigentümer und Fabrikherren den Arbeitern einen Teil ihres Lohnes. Nachdem schon 1795 das Niederlassungsgesetz insoweit aufgehoben worden war, daß niemand mehr wegen bloßer Wahrscheinlichkeit der Verarmung ausgewiesen werden konnte, und nachdem 1814 Gewerbefreiheit und 1824 die Koalitionsfreiheit der Arbeiter eingeführt worden waren, erschien eine Reform des Armengesetzes von 1601 unbedingt notwendig. Sie erfolgte durch das Gesetz von 1834. Die wichtigsten Neuerungen desselben bestanden darin: 1) Die Kirchspiele wurden zu größeren Armenverbänden vereinigt. Jeder Armenverband (union) hat seinen Vorstand (board of guardians), der aus den Friedensrichtern des Bezirks und den von den einzelnen Kirchspielen gewählten Mitgliedern besteht. Unter seiner Leitung werden die Unterstützungen verteilt, er erkennt in den einzelnen Fällen nach vorheriger Prüfung die Unterstützung zu. 2) In der Regel sollen die Armen in den Werkhäusern verpflegt werden, nur ausnahmsweise darf Armen, die nicht in ein Werkhaus aufgenommen werden können, eine Unterstützung gewährt werden. 3) Eine Centralbehörde (poor law board) ward als höchste Verwaltungsstelle gebildet, welcher die Vollziehung und Durchführung des Gesetzes übertragen ward. Sie erläßt Verordnungen über die Art und Weise der Armenpflege, über Errichtung von Werkhäusern, über die Erziehung armer Kinder 2c. Sie kann die Vereinigung von mehreren Kirchspielen zu einem Armenverband anordnen und die Anstellung von besoldeten Beamten verfügen. Auch können seit 1879 mehrere Armenverbände für einzelne Zwecke zu einem größeren Verband vereinigt werden, z. B. für Errichtung von Armenschulen, Armenkrankenhäusern 2c.

Die Kirchenvorsteher und Armenaufseher haben nur noch die von den Friedensrichtern ausgeschriebene Armensteuer zu erheben. Nach dem Gesetz von 1834 sollte jedes einzelne Kirchspiel nach wie vor die besonderen Kosten für die Verpflegung seiner Armen tragen und nach Verhältnis zu den gemeinsamen Kosten des Werkhauses des Verbands beisteuern. Der Verband als solcher hatte nur die Kosten für die Unterhaltung von wandernden Personen, von Findlingen 2c., sowie von denjenigen Personen zu tragen, welche wegen 5jährigen Aufenthalts aus dem Verband nicht mehr ausgewiesen werden können. Nach dem Gesetz von 1865 aber übernimmt der Armenverband alle Kosten der Armenpflege. Aus dem Kirchspiel und dem Verband können seitdem nur noch solche Personen ausgewiesen werden, die sich noch nicht ein Jahr in dem Verbande aufhalten. Hiermit ist die volle Freizügigkeit gesichert und die Bedeutung der Kirchspiele im Wesentlichen darauf reduziert, daß die Kirchspielbeamten die Armensteuer erheben. — Eine weitere Veränderung trat 1871 insofern ein, als der poor law board mit dem neu gegründeten Ministerium für Lokalverwaltung, dem local government board, vereinigt wurde. Die neuere Gesetzgebung (local government act von 1888, 51 u. 52 Vict. c. 41) hat einen Teil der bisher von den Armenverbänden getragenen Armenlast den Grafschaften übertragen. Sie haben den Armenverbänden die Kosten der Besoldungen der Beamten, der Lehrer und Lehrerinnen der Armenschulen, sowie der an Arme verabreichten Arzneien und Heilmittel zu ersetzen. Endlich hat das Gesetz von 1894 (local government act 56 u. 57 Vict. c. 73) die Zusammensetzung der Armenbehörden in demokratischem Sinne umgestaltet. Die Friedensrichter sind nicht mehr von Amtswegen Mitglieder des Board of guardians. Letztere werden vielmehr von allen Gemeindewählern (parochial electors) nach einem wenig beschränkten Wahlrecht gewählt. Wählbar sind alle Gemeindewähler und alle Personen, welche seit einem Jahre ihren Aufenthalt in dem Armenverbande haben, ohne Unterschied des Geschlechts. Infolge dessen wurden vielfach Frauen zu Mitgliedern des Armenrats gewählt. Schon 1896 waren in 341 Armenverbänden (von 648 in England und Wales) im Ganzen 890 Frauen gewählt worden. Der Armenrat ist berechtigt, seinen Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und zwei weitere Mitglieder aus nicht gewählten, aber wählbaren Personen zu ernennen.

Das Gesetz von 1834 hat gleich in den ersten Jahren eine günstige Wirkung hervorgebracht. Viele, die bisher auf Kosten des Kirchspiels gelebt hatten, weigerten sich, in das Werkhaus zu gehen und suchten, durch ihrer Hände Arbeit sich zu erhalten. Die Armensteuer sank von 6 317 264 Pfd. Sterl. im Jahre 1834 auf 4 717 629 im Jahre 1836 und betrug trotz der großen Steigerung der Bevölkerung von etwa 14 Millionen auf 20 Millionen im Jahre 1861 doch nur 5 778 943 Pfd. Sterl. In den nächsten Jahren trat dann infolge der großen wirtschaftlichen Krise, welche der amerikanische Bürgerkrieg für England nach sich zog, eine bedeutende Steigerung der Armenlast ein. Die Zahl der Armen, die der öffentlichen Armenpflege anheimfielen, stieg im Jahre 1863 auf 1 079 382 oder auf 5,3 Proz. der Bevölkerung. Von diesem Höhepunkt sank sie zwar in dem folgenden Jahre herab, aber sie betrug 1871 doch immer noch 1 037 360 oder 4,6 Proz. der Bevölkerung. Seitdem aber ist die Zahl der Armen von Jahr zu Jahr — von geringen Schwankungen abgesehen — absolut und in noch höherem Maße relativ im Verhältnis zur Bevölkerung gesunken. Am 1. Januar 1895 betrug sie nur 827 217 oder 2,7 Proz. der Bevölkerung. Die letztere war von 22 712 266 Einwohner auf 30 731 092 Einwohner gestiegen. Auch hatte sich unter den aus öffentlichen Mitteln unterstützten Armen die Zahl der arbeitsfähigen Armen bedeutend vermindert. Deren Zahl betrug 1863 221 749 oder 20,5 Proz. aller Armen; 1871 172 460 oder 16,6 Proz., 1895 112 379 oder 13,6 Proz. Dagegen ist die für Armenunterstützung verausgabte Summe gestiegen. Sie betrug 1863 6 527 036 Pfd. Sterl.; 1871 7 886 724 Pfd. Sterl.; 1882 8 232 472 Pfd. Sterl.; 1895 9 866 605 Pfd. Sterl. Auf den Kopf der Bevölkerung kamen an Armensteuer 1863 6 sh. 4½ d.; 1871 6 sh. 11¼ d.; 1882 6 sh. 3¾ d.; 1895 6 sh. 6 d. Doch ist die Armenlast im Verhältnis zu dem Volkseinkommen nicht gestiegen, sondern gesunken. Auf 1 Pfd. Sterl. des steuerbaren Vermögens kamen 1871 1 sh. 5,6 d. Armensteuer, 1882 1 sh. 2,1 d. Armensteuer, 1893 10¼ d. — Freilich erwies sich das von dem Gesetz von 1834 aufgestellte Prinzip, daß in der Regel die Armenunterstützung nur in den Arbeitshäusern gewährt werden solle, als undurchführbar. Weitaus die größte Zahl der Armen, die einer Unterstützung bedürfen, müssen dieselbe außerhalb des Armenhauses erhalten. Erst in dem letzten Jahrzehnt hat die Armenverwaltung wiederversucht, die Vorschriften des Gesetzes strenger zu handhaben. Trotzdem ist die Zahl der sog. Out-door Paupers weit

größer als die der sog. In-door Paupers. Im Jahre 1872 (am 1. Januar) belief sich die Zahl der ersteren auf 828000 oder 84,7 Proz. der Gesamtzahl, im Jahre 1888 auf 625067 oder 75,18 Proz., im Jahre 1896 auf 610345 oder 73,64 Proz.

§ 19. In Oesterreich[30]) ruht auch gegenwärtig noch die Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege auf der Heimatsgemeinde. Nach dem Heimatsgesetz vom 3. Dezember 1863 ist Voraussetzung für Erwerb des Heimatrechts das Staatsbürgerrecht. Das Heimatrecht wird begründet: 1) durch Geburt; eheliche Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter; 2) durch Verehelichung für die Frau; 3) durch den Amtssitz für öffentliche Beamte, Lehrer und Geistliche; 4) durch ausdrückliche Aufnahme durch die Gemeinde. Eine Verpflichtung der Gemeinde zur Aufnahme besteht im Allgemeinen nicht. Ueber ein Aufnahmegesuch hat der Gemeindeausschuß nach seinem Ermessen zu entscheiden. Gegen seine Entscheidung giebt es keine Beschwerde. Doch wird nach dem Reichsgesetz vom 5. Dezember 1896 ein gesetzlicher Anspruch auf Verleihung des Heimatrechts für diejenigen Staatsangehörigen begründet, welche nach vollendetem 24. Lebensjahre während der vorausgehenden zehn Jahre sich freiwillig und ununterbrochen in der Gemeinde aufgehalten haben und während dieser Zeit nicht von der öffentlichen Armenpflege unterstützt worden sind. Der Anspruch auf Verleihung kann sowohl geltend gemacht werden von dem Anspruchsberechtigten und seinen Rechtsnachfolgern im Heimatrechte als auch von der bisherigen Heimatsgemeinde. Hat der Anspruchsberechtigte den Aufenthalt in der Gemeinde nach Erwerb des Anspruchs, aber vor seiner Geltendmachung wieder aufgegeben, so kann er von ihm und seinen Nachfolgern nur noch binnen zwei Jahren, von der Heimatgemeinde nur noch binnen fünf Jahren nach Beendigung des Aufenthalts geltend gemacht werden. Verloren wird die einmal erworbene Heimat nur durch Erwerb der Heimat in einer andern Gemeinde. Heimatlose Personen werden zum Zwecke der Armenpflege einer Gemeinde zugewiesen und zwar 1) zunächst derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit ihres Eintritts in das Militär befunden haben; 2) in Ermangelung einer solchen derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich am längsten, mindestens aber ein halbes Jahr ununterbrochen aufgehalten haben; 3) derjenigen Gemeinde, in welcher sie geboren sind oder, sofern sie Findlinge sind, in welcher sie aufgefunden wurden; 4) endlich in letzter Reihe derjenigen Gemeinde, in welcher sie zur Zeit angetroffen worden sind (Gesetz von 1863 § 19). Arme, die nicht in der Gemeinde heimatsberechtigt sind, sind von ihr vorläufig zu unterstützen, doch hat sie einen Anspruch auf Ersatz ihres Aufwands gegen die Heimatsgemeinde. Streitsachen zwischen Gemeinden sind von den Verwaltungsbehörden zu entscheiden. Gegen deren Entscheidung kann, soweit es sich um die Rechtsfrage handelt, Beschwerde bei dem Verwaltungsgerichtshof eingelegt werden (Gesetz vom 12. Oktober 1875). Ueber die Organi-

30) Eine gute Uebersicht über das Armenrecht in Oesterreich geben die Artikel von v. Call im H.W. I, S. 862 ff., 924 ff. Supplementbd. II. S. 126 ff. und von Mischler in dem Oesterr. Staatswörterbuch I S. 64 ff. II S. 1668 ff. Vgl. ferner Mischler, Die Armenpflege in den Oesterreich. Städten und ihre Reform. 1890 (S. 4 Litteratur über die Armenpflege in den einzelnen Städten); ders., Das Armenwesen in Steiermark. 1896. Ueber Wien siehe Sedlaczek, Das Armenwesen in Wien und die Armenpflege 1863—1872 (1879), die Armenpflege im Wiener Armenbezirk 1873—1882 (1884); Kobatsch, Die Armenpflege in Wien und ihre Reform in J. f. Nat. III, 6 (1893) S. 79 ff.; v. Inama-Sternegg, Die persönlichen Verhältnisse der Wiener Armen. 1892. — Eine kritische Uebersicht über die bisherigen Veröffentlichungen der Armenstatistik in Oesterreich giebt Mischler, Armenwesen in Steiermark S. 18 ff. Umfassende und nach wissenschaftlicher Methode aufgenommene und bearbeitete Statistiken liegen nur vor für Böhmen (Statistik der öffentlichen Armenpflege auf Grund der Erhebungen vom Jahre 1890. 1894) und für Steiermark auf Grund der Erhebungen vom Jahre 1892 in dem angeführten Werke Mischlers. In Schlesien haben im Jahre 1890, in Nieder-Oesterreich im Jahre 1894 Aufnahmen stattgefunden, deren Ergebnisse in den Akten der Landtage dieser Länder veröffentlicht wurden. — Nachweisungen über die Armenpflege im ganzen Staate finden sich in der „Statistik des Sanitätswesens“ seit 1873 (seit 1883 in der Oesterreichischen Statistik herausgegeben von der Statistischen Kommission), deren Ergebnisse in der Statistischen Monatsschrift für längere Jahresreihen zusammengefaßt werden (zuletzt geschehen in Bd. XXI. S. 185 ff.).

sation und Ausübung der Armenpflege sind die einzelnen Kronländer zum Erlaß von Armengesetzen zuständig [31]). In den meisten Ländern sind durch die Landesgesetzgebungen die Armeninstitute (s. oben S. 406) aufgehoben worden [32]). Dieselben bestehen jedoch noch in Galizien und vielfach in Mähren. In Tirol, Vorarlberg und in der Bukowina waren sie überhaupt nicht eingeführt worden. In den andern Ländern haben die Gemeindeorgane die Armenpflege übernommen, vielfach aber zu deren Ausübung Armenkommissionen gebildet, in welchen die Ortsgeistlichen meist Sitz und Stimmen haben. Beschwerden wegen verweigerter Unterstützung sind von dem Landesausschuß zu entscheiden. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht die Erträgnisse der Ortsarmenstiftungen (Armenfond) und einige gesetzliche Einnahmen (bestimmte Strafgelder, Abgaben von öffentlichen freiwilligen Veräußerungen 2c.) [33]) ausreichen, von der Gemeinde zu bestreiten. Bei Ueberbürdung der einzelnen Gemeinden haben in Böhmen und andern Ländern die Bezirke oder das Land einzutreten. In einzelnen Ländern, wie in Nieder-Oesterreich (mit Ausschluß von Wien), in Steiermark, in Vorarlberg sind bestimmte Ausgaben gesetzlich dem Lande überwiesen worden. Vielfach haben auch die Bezirke und Länder größere Armenanstalten (Krankenhäuser 2c.) freiwillig errichtet und verwalten und unterhalten dieselben.

Was die Gesetzgebung der übrigen europäischen Staaten betrifft, so sei hier nur erwähnt, daß in den germanischen Staaten, Dänemark, Schweden, in den Niederlanden und in Belgien, in den Schweizer Kantonen wie in Deutschland und Großbritannien der Staat die Gemeinden und Armenverbände verpflichtet, ihre angehörigen Armen zu unterstützen, soweit sie einer öffentlichen Unterstützung bedürfen. Hier besteht also das Prinzip, daß die Armenverbände diejenigen Summen aufbringen müssen, die zur Versorgung aller Armen erforderlich sind. In den romanischen Staaten dagegen, in Frankreich, Italien, Spanien besteht eine solche allgemeine Verpflichtung der Gemeinden 2c. nicht [34]).

In Italien hat das Gesetz über milde Stiftungen (legge sulle opere pie) vom 17. Juli 1890 eine Umgestaltung der öffentlichen Armenpflege, wenn auch noch nicht durchgeführt, so doch angebahnt. Das Gesetz bezieht sich auf alle Stiftungen und Anstalten, welche für

31) Das Armenwesen ist durch folgende Gesetze in den einzelnen Kronländern geordnet: Nieder-Oesterreich (ausschließlich Wien) Gesetz v. 2. Februar 1870; Gesetz vom 15. Dezember 1882 über Regelung der Armenpflege, Gesetz vom 1. Februar 1885 über Errichtung eines Landarmenverbands, Gesetz vom 30. März 1886 über Einführung von Naturalverpflegungsstationen. Gesetz vom 18. Oktober 1893. Wien Gesetz vom 28. November 1873. — Ober-Oesterreich Gesetz vom 10. Dezember 1869, 3. März 1873, 5. September 1880, 7. November 1885. — Salzburg Gesetz v. 30. Dezember 1874. Gesetz vom 12. März 1886. — Steiermark Gesetz vom 27. August 1896 und 4. September 1896. — Kärnten Gesetz vom 21. Februar 1870, 22. Mai 1886. — Krain Gesetz vom 25. August 1883. — Vorarlberg Gesetz vom 7. Januar 1883. — Böhmen Gesetz v. 23. Dezember 1868. — Dalmatien Gesetz v. 26. Februar 1876. — Schlesien Gesetz v. 10. Dezember 1869. — In Tyrol, Mähren, Galizien u. Bukowina fehlen Armengesetze.

32) In den Ländern, in welchen die Armeninstitute aufgehoben wurden, ist deren Vermögen den Gemeinden überwiesen worden, die es als Armenfonds zu verwalten haben.

33) Nach dem Allg. bürgerlichen Gesetzbuch von 1811 § 671 fällt ein Dritteil des Nachlasses eines katholischen Weltgeistlichen, der über sein Vermögen nicht bestimmt hat, an die Armen seiner Pfarrgemeinde oder, wenn er ein Benefizium nicht hatte, an die Armen des Ortes, an welchem er starb. Da die politische Gemeinde nach heutigem Recht die Armenlast zu tragen hat, so hat sie auch den Anspruch auf diesen Teil der Verlassenschaft der Geistlichen. Vgl. Unger, Oesterreichisches Privatrecht VI, § 88; Singer, Historische Studien über die Erbfolge der katholischen Weltgeistlichen in Oesterreich-Ungarn, 1883.

34) Mitteilungen über die ältere Gesetzgebung und das Armenwesen der meisten europäischen Staaten finden sich bei Moreau-Christophe a. a. O. III, S. 1—300 und in dem cit. Sammelwerk von Emminghaus. Ueber die Schweiz vgl. das interessante und lehrreiche Werk von Niederer, Armenwesen der Schweiz, 1878, ferner Niedermann, Anstalten und Vereine der Schweiz für Armenerziehung und Armenversorgung 1896. Eine übersichtliche Darstellung der Armengesetzgebung in Großbritannien, der Schweiz, Frankreich, Belgien, Italien, Dänemark, Schweden und Norwegen enthält das Handwörterbuch der Staatswissenschaften I, S. 873 bis 918. Supplement-Bd. I, S. 153—161; über das Armenwesen in Nordamerika vgl. die Darstellungen im H.W. Supplement-Bd. II S. 132 ff. und in J. f. Nat.-Oek. III, 15 S. 18 ff.

Zwecke der Armen- und Krankenpflege, der Wohlthätigkeit, der Erziehung, des Unterrichts, der Verbesserung der geistigen und wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung bestimmt sind, mit Ausnahme der Schulen, Sparkassen, Familienstiftungen u. s. w. Auch die rein kirchlichen Stiftungen fallen nicht unter das Gesetz. Aber die in Italien so überaus zahlreichen Stiftungen, die für den Kultus bestimmt sind, die Bruderschaften, Kongregationen, Pilgerhospize u. s. w. können, wenn „sie einem Bedürfnis der Bevölkerung nicht mehr entsprechen", durch Königliches Dekret eine andere Zweckbestimmung erhalten und dem Gesetze unterstellt werden (Art. 90—92). — Die Verwaltung sämtlicher dem Gesetz unterstellten Stiftungen einer Gemeinde wird von einer Stiftungskommission (congregazione di carità) geführt, welche auch die öffentliche Armenpflege zu verwalten hat. Die Mitglieder werden auf vier Jahre von dem Gemeinderat gewählt. Geistliche können nicht Mitglieder sein. Die Verwaltung ist durch ausführliche gesetzliche Vorschriften geregelt und ist einem weitgehenden Aufsichtsrecht des Provinzialausschusses (giunta provinciale) und des Ministeriums des Innern unterworfen. Gegen die Entscheidungen des letzteren ist Rekurs an den Staatsrat zulässig. Auch ist in einigen Fällen einem jeden Gemeindebürger das Recht gegeben, gegen die Organe, welche die Stiftungen zu verwalten haben, im Interesse der Stiftung oder der Armen, für welche sie bestimmt ist, Klage vor den ordentlichen Gerichten zu erheben (Art. 82 u. f.).

Gesetzlich sind die Gemeinden verpflichtet zur Unterbringung der für erwerbsunfähig erklärten Hilfsbedürftigen in einer Anstalt oder in einer Familie Sorge zu tragen. Als erwerbsunfähige Hilfsbedürftige können nur Personen erklärt werden, welche infolge einer chronischen Krankheit oder eines unheilbaren körperlichen oder geistigen Gebrechens arbeitsunfähig sind, sowie Kinder, die das 9. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Die Erklärung erfolgt durch die Ortspolizeibehörde (Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 Art. 81, 83, Dekret vom 19. Nov. 1889 Art. 1 u. ff.). Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, Aerzte, Wundärzte und Hebammen anzustellen, welche den Armen unentgeltlich ärztlichen und geburtshülflichen Beistand zu leisten haben (Gesetz über die öffentliche Gesundheitspflege vom 22. Dezember 1889 Art. 14—16, Gemeinde- und Provinzialgesetz vom 10. Februar 1889 Art. 145). Gemeinsam mit der Provinz haben die Gemeinden die Kosten für die Unterhaltung der Findelkinder (esposti) zu tragen, während der Provinz allein die Fürsorge für die hilfsbedürftigen Geisteskranken obliegt (Gemeinde- und Provinzialgesetz Art. 203, 272). Soweit hiernach eine gesetzliche Unterstützungspflicht besteht, bestimmt sie sich nach dem Unterstützungswohnsitz (domicilio di soccorso), der durch das Gesetz vom 17. Juli 1890 Art. 72 u. ff. normiert wird. Derselbe wird begründet durch fünfjährigen Aufenthalt in einer Gemeinde nach vollendetem 15. Lebensjahre und wird nur mit Begründung eines andern Unterstützungswohnsitzes durch fünfjährigen Aufenthalt verloren. Personen, die keinen durch Aufenthalt begründeten Unterstützungswohnsitz haben, haben ihn in ihrem Geburtsort, und sofern sie im Auslande geboren sind, in ihrem Wohnort. Frauen und Kinder unter 15 Jahren teilen den Unterstützungswohnsitz des Ehemannes bez. des Vaters oder der Mutter. Da, wo die Hilfsbedürftigkeit eintritt, muß die gesetzliche Fürsorge geleistet werden. Die Gemeinde oder in den angegebenen Fällen die Provinz des Unterstützungswohnsitzes ist aber zum Ersatz der Aufwendungen verpflichtet. (Art. 75.) Aber auch soweit eine gesetzliche Fürsorgepflicht nicht besteht, ist die Stiftungskommission in dringenden Fällen zur Gewährung einer Unterstützung verpflichtet, sofern ihre Mittel hierzu ausreichen. Einen Ersatzanspruch haben sie hierfür nur, wenn Kranke, Verwundete oder Schwangere in einer Kranken- oder Gebäranstalt Aufnahme gefunden haben. Für Ausländer hat der Staat Ersatz der Kosten zu leisten. (Art. 76, 77)[35].

---

35) Vgl. Bodio bei Eminghaus S. 682 ff. und Annali di Statistica Bd. 21 (1871) S. 80 bis 112. — Annuario Statistico Italiano 1897 S. 80 ff. — Ueber die Ergebnisse der neuesten

III. Die deutsche Armengesetzgebung der Gegenwart.

§ 20. Seit dem 16. Jahrhundert hat der Staat die öffentliche Armenpflege als eine Aufgabe des Staats und seiner Organe anerkannt. Er hat die Verpflichtung zur Armenunterstützung gesetzlich festgestellt und die Armenpflege organisiert. Aber die öffentliche Armenpflege hat nur einzutreten, sofern Privatpersonen, Korporationen oder Stiftungen zur Unterstützung nicht verpflichtet sind (Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz § 61). Die Unterstützungspflicht der Privatpersonen erstreckt sich in den meisten Ländern nur auf die Ehegatten, die Ascendenten und Descendenten, so auch nach dem bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich § 1360, 1601 [36]). Soweit diese Unterstützungspflicht reicht, hat die öffentliche Armenpflege nur einen subsidiären Charakter. Aber auch da, wo eine andere rechtliche Verpflichtung nicht besteht, will die öffentliche Armenpflege die freie Wohlthätigkeit der Einzelnen, der Gesellschaft, der Kirche rc. nicht verdrängen. Der Staat kann und darf nicht durch die öffentliche Armenpflege die werkthätige Liebe der Einzelnen unterdrücken. Die öffentliche Armenpflege muß die private Armenpflege ergänzen und nur da eintreten, wo diese nicht ausreicht. Beide verfolgen ein gemeinsames Ziel, sie müssen sich gegenseitig unterstützen und gemeinsam wirken. Es wird weiter unten bei der Darstellung der Organisation der Armenpflege näher auf die Frage einzugehen sein, in welcher Weise eine Verbindung der privaten Wohlthätigkeit und der Vereinsthätigkeit mit der öffentlichen Armenpflege herzustellen ist.

§ 21. Die deutsche Armengesetzgebung ruht auf dem Prinzip, daß das Gemeinwesen verpflichtet ist, den Verarmten vor dem Untergang zu retten und ihn womöglich der Armut zu entreißen. Aber sie hat die Verpflichtung zur Ausübung der Armenpflege nicht dem Staat, sondern den Selbstverwaltungskörpern, den Gemeinden und Armenverbänden, auferlegt. Mehr als auf jedem andern Gebiet der staatlichen Thätigkeit sind auf dem des Armenwesens die Decentralisation und die Selbstverwaltung geboten. Zum größten Teil beruht die gedeihliche Wirksamkeit der Armenpflege auf einer genauen Kenntnis der örtlichen Zustände und der individuellen Verhältnisse. Diese Kenntnis kann nur innerhalb kleiner Bezirke erworben werden und nur von Personen, die seit längerer Zeit in denselben angesessen und in der Lage sind, sich über die privaten Verhältnisse jedes Einzelnen, der die öffentliche Unterstützung in Anspruch nimmt, zu unterrichten. Schon die große Zahl der Personen, welche in der Armenpflege beschäftigt werden müssen, verbietet es, dieselbe besoldeten, vom Staat angestellten Beamten zu überlassen. Zur Ausübung der Armenpflege ist nicht eine berufsmäßige Vorbildung erforderlich, es werden nur verlangt: Kenntnis der Verhältnisse und der Personen, gesunder Menschenverstand und Hingabe an das Gemein-

---

großen statistischen Erhebung über die milden Stiftungen siehe den zusammenfassenden Bericht Bodio's in den Atti della commissione reale per l'inchiesta sulle opere pie VIII (1889) »Relazione del direttore generale della statistica sui resultati generali dell' inchiesta statistica sulle opere pie«. Hiernach gab es Ende 1880 in Italien 21 764 milde Stiftungen, die sich meist in Städten befanden. Das Gesamtvermögen belief sich auf 1 724 091 100 Lire, darunter 724 721 480 (oder 42,04 %) in Grundvermögen. Die Schulden betrugen 213 892 273 L. Für Wohlthätigkeitszwecke wurden verausgabt 81 495 677 L. Statistica delle opere pie, 10 Bde. 1886 ff. Für Zwecke der Armenpflege betrugen im Jahre 1895 die Ausgaben der Gemeinden 43 396 826 L., die der Provinzen 21 336 974 L. Annuario Statistico Italiano 1897 S. 81.

36) Ueber das gemeine Recht vgl. Windscheid, Pandekten II, § 475, 491; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, S. 313 ff. Nach dem Preußischen Allg. L.R. II, 3, § 15 sind zur Alimentation auch die Geschwister verpflichtet, doch kann deren Verbindlichkeit nur im Rechtsweg geltend gemacht werden. Dagegen kann nach dem Gesetz von 1871 §65 die Verwaltungsbehörde auf Antrag des Armenverbands die Eltern (bezw. die uneheliche Mutter), die Kinder und die Ehegatten zu Gewährung der erforderlichen Unterstützung anhalten.

Ueber die Bestimmungen der Armengesetze der anderen Staaten vgl. Rocholl, Armenpflegerecht S. 265 ff. und Krech a. a. O. S. 340 ff.

wesen. Im Ehrendienst für Staat und Gemeinde haben hier zahlreiche Staatsbürger ihre Kräfte zu verwerten und an der Lösung der dem Staat und der Gesellschaft obliegenden Aufgabe mitzuwirken. Nur die Selbstverwaltuug vermag diese der Armenpflege notwendigen Kräfte heranzuziehen und mit dem zur Aufopferung von Zeit und Mühe bereiten Gemeingeist zu erfüllen. Aber auch nur die Selbstverwaltung, welche die Kosten der Armenpflege, zum Teil wenigstens, selbst aufzubringen hat, vermag mit der Humanität die Sparsamkeit zu verbinden, die allein im stand ist, die Steigerung der Armenlast zu einer bald unerträglichen Höhe zu verhüten.

Ist das Prinzip, daß die öffentliche Armenpflege zu decentralisieren und den Selbstverwaltungskörpern zu übertragen sei, allgemein anerkannt, so entspringen doch aus der gesetzlichen Durchführung des Prinzips vielfache Schwierigkeiten. Die Gesetzgebung hat die Armenlast in gerechter Weise auf die einzelnen Armenverbände zu verteilen. Sie muß demnach bestimmen, auf welche Personen sich die Verpflichtung der einzelnen Armenverbände zur öffentlichen Unterstützung erstreckt. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Einwirkungen auf die rechtlichen Verhältnisse der Personen, auf die sich die Unterstützungspflicht bezieht. Das Gesetz hat diese Einwirkungen zu normieren und die berechtigten Interessen der Armenverbände mit dem Schutz der individuellen Freiheit zu vereinen. Es werden deshalb zunächst die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung der Armenverbände zur Tragung der Armenlast und die daraus entspringenden Verhältnisse darzustellen sein (1. Heimatrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit). Hieran schließt sich 2. die Organisation der Armenpflege. Aus dem Nebeneinanderbestehen der einzelnen Armenverbände ergibt sich die Möglichkeit von Armenstreitsachen unter denselben. Zu ihrer Regelung sind besondere Normen erlassen worden (3. Streitsachen der Armenverbände). Endlich sind noch 4. die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufbringung der Kosten des öffentlichen Armenwesens zu erörtern.

1. Heimatrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit.

§ 22. Nach Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung soll für das ganze Reichsgebiet ein gemeinsames Indigenat bestehen mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln ist. Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung bestimmt, daß die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen, jedoch sollen nach Art. 3 diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Armenverband betreffen, der Landesgesetzgebung verbleiben. Zur Durchführung des in der Verfassung begründeten Bundesindigenats ward zunächst durch das Reichsgesetz vom 1. Nov. 1867 [37]) jedem Reichsangehörigen, der rechtlich selbständig ist, das Recht gegeben, innerhalb des Reichsgebiets sich an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wenn er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im stande ist. An jedem Ort kann er Grundeigentum erwerben und umherziehend oder an dem Ort des Aufenthalts Gewerbe aller Art unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreiben. Er darf in der Ausübung dieser Befugnisse weder durch die Obrigkeit seiner Heimat noch durch die Obrigkeit des Orts, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden. Nur in den von dem Gesetz selbst angegebenen Fällen sind Beschränkungen der Freizügigkeit zulässig. Das Gesetz gestattet solche teils im Interesse der Sicherheitspolizei, teils im Interesse der Gemeinden und Verbände, denen die öffentliche Armenpflege obliegt. Im Interesse der Sicherheitspolizei kann

37) Ueber das Recht der Freizügigkeit nach dem Gesetz v. 1. November 1867 vgl. Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz S. 30 ff.; Seydel, Die deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeit 2c. in Annalen 1876, S. 159 ff.; G. Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. S. 118 ff.; Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts S. 260 ff.; Rehm in H.W. Bd. III. S. 673 ff.

denjenigen Personen, welche auf Grund eines gerichtlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt worden sind, der Aufenthalt an bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Auch kann denjenigen Personen, welche einer derartigen Beschränkung in einem Bundesstaat unterliegen, oder welche in einem Bundesstaat innerhalb der letzten 12 Monate wegen wiederholter Bettelei oder Landstreicherei bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaat untersagt werden. Endlich hat das Reichsgesetz die landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Polizeibehörden die Befugnis erteilen, bestrafte Personen in der Wahl des Aufenthaltsorts zu beschränken, nicht aufgehoben. Sind über solche Personen derartige Beschränkungen verhängt worden, so können sie auch von der Landespolizeibehörde eines jeden Bundesstaates, in welchem sie nicht die Staatsangehörigkeit oder ihren Unterstützungswohnsitz (ihre Heimat) besitzen, ausgewiesen werden (Gesetz vom 1. November 1867 § 3 nach der im Bundesrat 1894 vereinbarten Auslegung. S. Verfügung des Preußischen Ministers des Innern vom 28. Juli 1894, Minist.Blatt f. i. V. 1894 S. 147 u. f. Der ungenaue Wortlaut des § 3 des Gesetzes gibt zu vielen Streitfragen Anlaß).

In Preußen kann nach dem Gesetz vom 31. Dezember 1842 § 2 der Aufenthalt an bestimmten Orten untersagt werden Personen: a, welche zu einer Zuchthausstrafe, oder b, zu einer andern Strafe wegen eines Verbrechens verurteilt worden sind, wodurch der Thäter sich als einen für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlichen Menschen darstellt, oder c, welche in einer Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind. In Sachsen kann eine jede Person, welche wegen Verbrechen oder Vergehen mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 6 Wochen oder innerhalb der letzten 5 Jahre wiederholt mit einer Freiheitsstrafe bestraft worden ist oder welche wegen irgend eines Delikts innerhalb eines Jahres wiederholt mit einer Freiheitsstrafe bestraft worden ist, der Aufenthalt an einem Ort auf höchstens 2 Jahre untersagt werden. Das Aufenthaltsverbot darf aber nur innerhalb eines Jahres nach Verbüßung der Strafe erfolgen. Aus dem Orte, an welchem Jemand seinen Unterstützungswohnsitz hat, darf er, solange er öffentliche Unterstützung erhält, nicht ausgewiesen werden. Gesetz vom 15. April 1886. Beschränkter sind die Befugnisse der Polizeibehörde in Bayern (Gesetz vom 16. April 1868 Art. 45, Gesetz vom 23. Februar 1872 Art. 10) und Württemberg (Gesetz über die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Februar 1885 Art. 57—60).

Das Gesetz über den Jesuitenorden vom 4. Juli 1872 hat weitere Beschränkungen, die jedoch in diesem Zusammenhang nicht in Betracht kommen, hinzugefügt.

Die Gemeinde (oder der Armenverband) kann einen Neuanziehenden abweisen, jedoch nur dann, wenn derselbe nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen arbeitsunfähigen Angehörigen den notdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Abweisung kann also nicht erfolgen aus Besorgnis vor einer künftig etwa eintretenden Verarmung, sondern nur wenn die Verarmung schon vorhanden ist. Die Fortsetzung eines schon begonnenen Aufenthalts kann von der Gemeinde nur untersagt werden, wenn der Neuanziehende die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen muß, bevor er in der Gemeinde den Unterstützungswohnsitz erworben hat, und wenn die Gemeinde nachweisen kann, daß die Unterstützung aus andern Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitslosigkeit notwendig geworden ist. Hatte somit das Gesetz vom 1. November 1867, dessen Geltung sich gegenwärtig über das ganze Reich erstreckt, das Prinzip der Freizügigkeit zur Durchführung gebracht, so war die gleichmäßige Wirkung des Gesetzes in den einzelnen Bundesstaaten durch die verschiedenartigen Bestimmungen derselben über den Erwerb des Unterstützungswohnsitzes oder des Heimatrechts gehindert. Es war notwendig, eine einheitliche Ordnung auch dieser Verhältnisse herzustellen, um das in der Verfassung verkündete Bundesindigenat zu verwirklichen. Für den Norddeutschen Bund geschah dies durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Dasselbe ward später auch auf Hessen, Baden und Württemberg ausgedehnt. Bayern behielt kraft eines verfassungsmäßigen Reservatrechts seine bisherige Gesetzgebung über Heimat und Niederlassung.

Auch auf Elsaß-Lothringen ist bisher das Gesetz vom 6. Juni 1870 nicht ausgedehnt worden; hier ist die französische Gesetzgebung noch in Geltung geblieben[38]).

§ 23. Die verfassungsmäßige Kompetenz des Deutschen Reichs erstreckt sich nicht auf das gesamte Armenwesen, sondern nur auf die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse. Demgemäß ist das Gesetz vom 6. Juni 1870 auch nicht ein umfassendes Armengesetz, es regelt vielmehr nur folgende Verhältnisse: 1) Die Gleichberechtigung der Reichsangehörigen in Bezug auf die Armenunterstützung. 2) Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. 3) Die Verpflichtung zur Armenpflege und die Organe, denen diese Verpflichtung obliegt. 4) Das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände, die verschiedenen Bundesstaaten angehören, sowie einzelne Punkte des Verfahrens in Armenstreitsachen überhaupt. In allen übrigen Beziehungen wird das Armenwesen nicht durch die Reichsgesetzgebung, sondern durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten normiert, so insbesondere in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung, in Bezug auf die Beschaffung der hierzu erforderlichen Mittel, auf Zusammensetzung und Einrichtung der Organe der Armenpflege 2c.

Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat sich der preußischen Gesetzgebung von 1842 angeschlossen und damit hat das in Preußen bestehende Prinzip des Unterstützungswohnsitzes das früher in den meisten andern deutschen Staaten geltende Prinzip des Heimatrechts verdrängt. Nach diesem letzteren System ist zur Armenpflege verpflichtet nur die Heimatgemeinde, d. h. diejenige Gemeinde, welche der Bedürftige durch Geburt, Verehelichung oder ausdrückliche Aufnahme angehört. Die einmal erworbene Heimat wird nur verloren durch Erwerb des Heimatrechts in einer andern Gemeinde oder durch Verlust der Staatsangehörigkeit. Staatsangehörige, die heimatlos sind, soll es nach diesem System nicht geben. Finden sich trotzdem Personen, deren Heimatsgemeinde nicht festgestellt werden kann, so werden sie von Staats wegen einer Gemeinde als Heimatsberechtigte zugewiesen. Nach dem preußischen System dagegen tritt die Unterstützungspflicht der Gemeinde ein infolge eines Aufenthalts von einer gewissen Dauer, aber der Unterstützungswohnsitz geht auch durch Abwesenheit von einer gewissen Dauer verloren, unabhängig davon, ob in einer andern Gemeinde der Unterstützungswohnsitz erworben worden ist oder nicht. Das preußische System mußte deshalb auch für die Armenpflege derjenigen Personen Sorge tragen, welche in einer Gemeinde den Unterstützungswohnsitz verloren haben, ohne in einer andern einen solchen erworben zu haben. Ihre Unterstützung liegt dem Landarmenverband ob, in dessen Gebiet die Notwendigkeit der Unterstützung hervorgetreten ist. Indem nun das Reichsgesetz dieses letztere System annahm, traf es folgende Bestimmungen zu seiner Durchführung:

1) Jeder Reichsangehörige (mit Ausnahme der Angehörigen von Bayern und Elsaß-Lothringen) ist in jedem Bundesstaat des Geltungsgebiets des Gesetzes in Bezug auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes, wie auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung als Inländer zu behandeln. Alle Deutschen haben in Bezug hierauf gleiche Rechte und Pflichten (§ 1).

2) Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befindet. Hat er daselbst nicht seinen Unterstützungswohnsitz, so ist zur Erstattung der durch die vorläufige Unterstützung erwachsenen Kosten der Ortsarmenverband verpflichtet, in welchem

38) Ueber das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vgl. die angeführten Werke von Arnoldt, Rocholl, Krech und Münsterberg; ferner die Kommentare von Eger (3. Aufl. 1894), Wohlers (7. Aufl. 1896) und v. Rönne (aus den Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher, 6. Ausgabe 1879, besonders erschienen); die systematischen Darstellungen von Max Seydel, Das Reichsarmenrecht, in Annalen 1877, S. 545 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht I, S. 125 ff., Löning, Verwaltungsrecht S. 699 ff.

er seinen Unterstützungswohnsitz hat, oder wenn er einen solchen nicht besitzt, der Landarmenverband (§ 21).

3) Der Unterstützungswohnsitz im Sinne des Reichsgesetzes ist das Verhältnis, aus welchem für den Ortsarmenverband die Verpflichtung entspringt, im Falle der Verarmung den Hülfsbedürftigen endgiltig zu unterstützen.

Dieses Verhältnis wird begründet:
a. Durch Aufenthalt. Wer nach zurückgelegtem 18. Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb eines Ortsarmenverbands gehabt hat, erwirbt dadurch innerhalb desselben den Unterstützungswohnsitz. Jedoch ruht der Lauf der Frist während der Dauer einer von einem Armenverband gewährten öffentlichen Unterstützung. Dasselbe findet statt, wenn Umstände eintreten, durch welche die Annahme freier Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsorts ausgeschlossen wird, während der Dauer derselben. Wird der Aufenthalt bei dem Vorhandensein solcher Umstände begonnen, so läuft die zweijährige Frist erst von dem Tage an, welchem diese Umstände aufgehört haben (§ 2, 10, 12 nach Gesetz vom 12. März 1894).
b. Durch Verehelichung erwirbt die Ehefrau den Unterstützungswohnsitz des Mannes (§ 15 ff.).
c. Durch Abstammung. Eheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz des Vaters, nach dessen Tod den der Mutter. Uneheliche Kinder teilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 18, 21).
Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein:
a. Durch Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes.
b. Durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 18. Lebensjahre (§ 22).
In Bezug auf Beginn und Unterbrechung des Fristablaufs finden die oben in Betreff des Erwerbs des Unterstützungswohnsitzes angegebenen Bestimmungen sinngemäße Anwendung (§ 24 ff.).

4) Diejenigen Personen, welche keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, sind Landarme. Die Verpflichtung, sie zu unterstützen, liegt demjenigen Landarmenverband ob, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eintritt (§ 30). Falls der Landarme aber in hilfsbedürftigem Zustand aus einer Straf-, Kranken- oder Bewahranstalt entlassen wird, so ist derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist, zur Unterstützung verpflichtet (§ 30).

5) Eine Ausnahme von diesen Normen besteht in Bezug auf die Personen, welche gegen Lohn oder Gehalt in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, sowie auf Lehrlinge. Wenn dieselben am Orte ihres Dienst- oder Arbeitsverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsorts die Verpflichtung, den Erkrankten, sofern sie der öffentlichen Unterstützung bedürfen, die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Ein Anspruch auf Erstattung der Kur- und Verpflegungskosten, sowie auf Uebernahme der Hilfsbedürftigen durch einen andern Armenverband tritt erst ein, wenn die Krankenpflege länger als dreizehn Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum. Dasselbe gilt auch für Familienangehörige der genannten Personen, wenn sie deren Unterstützungswohnsitz teilen und am Dienst- oder Arbeitsort des Familienhauptes erkranken. Ausgenommen sind jedoch Personen, deren Dienst- oder Arbeitsverhältnis, durch welches der Aufenthalt am Dienst- oder Arbeitsorte bedingt wird, nach seiner Natur oder im Voraus durch Vertrag auf einen Zeitraum von einer Woche oder weniger beschränkt ist (§ 29 nach dem Gesetz vom 12. März 1894).

6) Soweit durch diese Bestimmungen die Orts- und Landarmenverbände zur Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher verpflichtet worden sind, haben der Staat und das Reich darüber zu wachen, daß die Armenverbände dieser ihrer Verpflichtung nachkommen. Dagegen hat der Hilfsbedürftige kein subjektives Recht auf Unterstützung durch einen Armenverband. Ein Recht der Armen auf Armenunterstützung ist durch das Reichsgesetz nicht anerkannt, sondern nur eine Pflicht der Armenverbände. Dieser Pflicht entspricht nur das Recht des Staats, die Armenverbände zur Ausführung der ihnen auferlegten Verbindlichkeiten zu zwingen. Deshalb kann auch der Arme einen Anspruch auf Unterstützung gegen einen Armenverband niemals im Rechtsweg geltend machen, sondern er kann, im

Falle ihm eine Unterstützung verweigert oder nicht genügend geleistet wird, sich nur mit einer Beschwerde an die Verwaltungsbehörde wenden [39]).

7) Endlich erkennt das Reichsgesetz, über seinen ursprünglichen Zweck hinausgehend, auch die öffentlichrechtliche Verpflichtung an, daß Ausländer im Falle der Hilfsbedürftigkeit unterstützt werden.

Sie sollen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattnng der Kosten, sowie zur Uebernahme bei dauernder Hilfsbedürftigkeit ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der zur vorläufigen Unterstützung verbundene Armenverband angehört (§ 60). Jedoch kann jeder Bundesstaat im Wege der Landesgesetzgebung die ihm hiernach obliegende Verpflichtung auf seine Armenverbände übertragen. In Preußen (Gesetz vom 8. März 1871 § 64) sind die Ausländer, solange ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden öffentlichen Unterstützung den Inländern gleich zu behandeln, wie auch die Armenlast in gleicher Weise von den Orts- und Landarmenverbänden zu tragen ist. Der preußischen Gesetzgebung haben sich mehrere Staaten angeschlossen, wie Württemberg, Hessen, Koburg-Gotha. In anderen Staaten dagegen, wie Sachsen, Baden, Sachsen-Weimar ꝛc. hat der Staat die Kosten für die Verpflegung der Ausländer übernommen [40]). — Durch diese gesetzlichen Bestimmungen wird selbstredend nicht die Befugnis der Regierung berührt, Ausländer auszuweisen, wie auch die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Verpflichtung über die wechselseitige Unterstützung Hilfsbedürftiger und über die Erstattung der Verpflegungskosten durch den Heimatstaat dadurch nicht abgeändert werden [41]).

§ 24. Dem Geltungsgebiet des Reichsgesetzes vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz stehen Bayern und Elsaß-Lothringen mit eigener Gesetzgebung gegenüber. Was Bayern [42]) betrifft, so knüpft das Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 die Unterstützungspflicht an die Heimatberechtigung der hilfsbedürftigen Personen (Art. 10). Die Gemeinde, die verpflichtet ist, die Personen, die in ihr heimatsberechtigt sind, zu unterstützen, hat auch das Recht, in den von dem Gesetz angegebenen Fällen Einspruch gegen die Eheschließung eines in ihr heimatsberechtigten Mannes zu erheben. Doch kann dieser Einspruch nicht mehr erfolgen wegen Besorgnis vor künftig eintretender Verarmung [43]). Das Heimatrecht, das nur solche Personen erwerben können, die

39) Reichsgesetz § 61. Preußen: Gesetz von 1871 § 63, Zuständigkeitsgesetz v. 1. August 1883 § 41, 42; Württemberg: Gesetz vom 17. April 1873 Art. 7; Sachsen: Verordnung vom 6. Juni 1871 § 7; Baden: Gesetz v. 1870 § 36. Vgl. Rocholl, a. a. O. S. 67 ff. und v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880, S. 533. Ferner Löning, Verwaltungsrecht S. 699 ff.

40) Vgl. darüber Rocholl a. a. O. S. 413 ff., 762.

41) Verträge über die wechselseitige Unterstützung hilfsbedürftiger Staatsangehöriger hat das Deutsche Reich abgeschlossen mit Italien 8. August 1873, mit Dänemark 11. Dezember 1873 und 25. August 1881, mit der Schweiz 31. Mai 1890 (Niederlassungsvertrag Art. 11), mit Belgien 7. Juli 1877, mit Rußland 10. Februar 1894.

42) Vgl. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts § 105 ff.; Ders., Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts § 101 ff.; Seydel, Bayerisches Staatsrecht V, S. 203 ff. Ferner die Kommentare von Riedel zu den bayerischen Gesetzen über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt v. 16. April 1868 (3. Aufl. 1881) und über öffentliche Armenpflege vom 29. April 1869 (3. Aufl. 1883), und von Pröbst zu dem Gesetz über Heimat u. s. w. (3. Aufl. 1897).

43) Nach dem Gesetz v. 16. April 1868 (Art. 32—42) und dem Gesetz vom 23. Februar 1872 (Art. 5 ff.) soll in den rechtsrheinischen Landesteilen, sowie von Männern, die in einer Gemeinde der rechtsrheinischen Landesteile ihre Heimat haben, eine Ehe nur geschlossen werden auf Grund eines von der Distriktsverwaltungsbehörde ausgestellten Zeugnisses, daß der beabsichtigten Eheschließung kein gesetzliches Hindernis entgegenstehe. Gegen Erteilung dieses Zeugnisses kann die Gemeinde, in welcher der Mann seine Heimat hat, Einspruch erheben: a. wenn der Mann wegen Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist und sich weder über Abbüßung noch über Nachlaß der Strafe auszuweisen vermag; b. wenn und solange er sich wegen Verbrechens oder Vergehens in Untersuchung befindet; c. wenn er in den unmittelbar vorhergehenden 3 Jahren öffentliche Armenunterstützung beansprucht oder erhalten hat; d. wenn und solange er sich mit den der Gemeinde- oder Armenkasse seiner Heimat schuldigen Leistungen im Rückstand befindet; endlich e. wenn und solange er unter Kuratel steht. Hat der Mann nur eine angewiesene Heimat, so ist der Einspruch zu erheben von dem Regierungsfiskal des Kreises, in welchem die angewiesene Heimat sich befindet. Während aber nach den angeführten Gesetzen eine in Widerspruch mit diesen Vorschriften abgeschlossene Ehe solange als ungiltig zu betrachten war, als die Ausstellung seines Zeugnisses nicht nachträglich erneuert wurde, hat das Gesetz vom 17. März 1892 Art. 7 bestimmt, daß die Rechtsgiltigkeit einer geschlossenen Ehe von der Aus-

das bayrische Indigenat besitzen, wird nach den Bestimmungen der Gesetze vom 16. April 1868, 23. Februar 1872, 17. März 1892 und 17. Juni 1896 erworben und verloren.

Die Heimatsberechtigung kann sein:

1) eine ursprüngliche. Eheliche Kinder erwerben dieselbe in der Gemeinde, in welcher der Vater oder nach dessen Tod die Mutter heimatsberechtigt sind. Uneheliche Kinder folgen der Mutter.

2) Sie ist eine erworbene für die Beamten des Staats, der Gemeinde, der Kirchen und öffentlichen Korporationen in der Gemeinde ihres Amtssitzes; für die Frau durch Verehelichung in der Gemeinde, wo der Mann heimatsberechtigt ist. Ferner wird durch die Erwerbung des Bürgerrechts auch die Heimatsberechtigung erworben.

3) Die Heimatsberechtigung wird verliehen. Auch wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs des Heimatsrechts nicht vorhanden sind, kann die Gemeinde auf Grund eines mit dem Ansuchenden abzuschließenden Vertrags das Heimatsrecht verleihen. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Verleihung des Heimatsrechts haben diejenigen bayerischen Staatsangehörigen, die sich in der Gemeinde ununterbrochen und freiwillig, nach erlangter Großjährigkeit a. entweder 4 Jahre selbständig aufgehalten, während dieser Zeit direkte Steuern an den Staat bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und die Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben; b. oder 7 Jahre aufgehalten und während dieser Zeit Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben.

4) Die Heimatberechtigung kann endlich eine gesetzliche sein. Heimatslose Angehörige des bayerischen Staats, welche sich nach erlangter Volljährigkeit 4 Jahre ununterbrochen freiwillig und selbständig in einer Gemeinde aufhalten, erlangen kraft Gesetzes Heimatrecht, wenn sie während dieser Zeit direkte Staatssteuern bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben. Haben sie keine direkten Staatssteuern bezahlt oder sind sie ihren Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse nicht nachgekommen, so ist ein siebenjähriger Aufenthalt erforderlich.

In der Pfalz kann jeder selbständige volljährige Angehörige der Pfalz in jeder Gemeinde, in welcher er sich niedergelassen hat, durch Abgabe einer einseitigen Erklärung bei dem Gemeindevorstande und durch Zahlung der Heimatgebühr, wenn eine solche in der Gemeinde eingeführt ist, das Heimatrecht erwerben.

Verloren geht das Heimatrecht nur durch Erwerb einer anderen Heimat in einer bayerischen Gemeinde oder durch Verlust des bayerischen Indigenats.

Von dem Heimatrecht, das die politische Gemeinde zur Verpflegung der Hilfsbedürftigen und zur Tragung der Armenlast verpflichtet, unterscheidet die Gesetzgebung die vorläufige Heimat: 1) Heimatlose Angehörige des bayerischen Staats werden durch die Staatsbehörde einer Gemeinde zugewiesen, bis eine neue Heimat erworben ist; 2) Reichsangehörige, welche das bayerische Indigenat erworben, aber noch keine Heimatsberechtigung erlangt haben, haben in derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit der Aufnahme niedergelassen haben, ihre vorläufige Heimat kraft Gesetzes.

Die Gemeinde ist zur Unterstützung und Verpflegung der Personen, welche in ihr eine vorläufige Heimat besitzen, verpflichtet, aber der Staat hat die von ihr vorausgabten Pflegekosten ihr zurückzuerstatten. Ferner liegt jeder Gemeinde eine vorläufige Unterstützungspflicht ob gegenüber allen Personen, welche innerhalb des Gemeindebezirks hilfsbedürftig werden. Sie hat aber einen Ersatzanspruch gegen die Heimatsgemeinde, bezw. den Staat. — Da das Gesetz über die Freizügigkeit auf Bayern sich erstreckt, so ergibt sich, daß alle Reichsangehörigen den Bayern in Betreff der Freizügigkeit und Armenversorgung gleichgestellt sind.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und andere Lohnarbeiter im Falle der Erkrankung von der Gemeinde, in welcher sie im Dienste oder in ständiger Arbeit stehen, mit dem Unentbehrlichen zu unterstützen sind, auch wenn sie dort nicht heimatsberechtigt sind. Wenn die Hilfeleistung den Zeitraum von 90 Tagen nicht überschreitet, so kann die Gemeinde einen Ersatz der dadurch veranlaßten Kosten nicht fordern (Armengesetz Art. 10, 11)

In Elsaß-Lothringen ist die französische Gesetzgebung über das Armenwesen noch in Geltung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Armenpflege besteht hier nur gegenüber den Irrsinnigen und den verwaisten und verwahrlosten Kindern (enfants assistés). Die übrigen hilfsbedürftigen Personen sind die Gemeinden nur insoweit zu unterstützen verpflichtet, als die geringen Mittel der Armenanstalten (bureaux de bienfaisance) hiezu ausreichen.

§ 25. Das Verhältnis Bayerns und Elsaß-Lothringens zu den Bundesstaaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, in Bezug auf die Unterstützung Hilfsbedürftiger, sowie das Verhältnis beider Länder zu einander regelt sich nach den Verträgen, welche zur Zeit des Deutschen Bundes die Bundesstaaten wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen

---

stellung des Zeugnisses nicht mehr abhängig ist, daß aber, wenn die Ehe ohne das vorgeschriebene Zeugnis abgeschlossen wird, die Ehefrau ihre bisherige Heimat behält und die Kinder das Heimatsrecht der Mutter, nicht aber das des Vaters erwerben.

und Heimatlosen (Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851) und wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen (Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853) mit einander abgeschlossen haben, während für die Staaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, an die Stelle jener Verträge die Bestimmungen des Gesetzes getreten sind (§ 1). Nach dem Gothaer Vertrag ist jeder Staat verpflichtet, seine Unterthanen im Falle der Ausweisung, die jetzt nur nach dem Gesetz über die Freizügigkeit und den dasselbe ergänzenden Gesetzen erfolgen kann, zu übernehmen. Die thatsächliche Ausweisung darf nicht eher in Vollzug gesetzt werden, bis der Aufnahmestaat seine Bereitwilligkeit ausgesprochen hat oder durch schiedsrichterlichen Spruch für verpflichtet erklärt ist. Wenn die auszuweisende Person zu keiner Zeit einem der kontrahierenden Staaten als Unterthan angehört hat, so ist derjenige Staat zur Uebernahme verpflichtet, in dessen Gebiet der Auszuweisende a. nach zurückgelegtem 21. Lebensjahre sich zuletzt 5 Jahre hindurch aufgehalten, oder b. sich verheiratet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung eine Wohnung mindestens 6 Wochen lang innegehabt hat, oder c. geboren ist. Ist auch der Geburtsort nicht zu ermitteln, so ist der Staat, in welchem sich die Person zur Zeit thatsächlich befindet, als der heimatliche zu betrachten. Nach der Eisenacher Konvention ist der Staat, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit eintritt, verpflichtet, Kur und Verpflegung nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Angehörigen zu leisten, und kann weder dafür noch für die Beerdigung gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Heimatstaats Ersatz beanspruchen. Die thatsächliche Ueberweisung in den Heimatstaat darf nur erfolgen, wenn dieselbe ohne Nachteil für die Gesundheit des Hilfsbedürftigen oder seiner Angehörigen stattfinden kann. Die Eisenacher Konvention, der Oesterreich am 27. Oktober 1853 beigetreten ist, steht auch diesem Staate gegenüber noch in Geltung. Sie ist ferner nach der Bekanntmachung vom 29. April 1874 auch auf das Verhältnis zwischen Elsaß-Lothringen und Oesterreich ausgedehnt worden.

§ 26. So zerfällt heute noch das Deutsche Reich in Bezug auf die Verpflichtung zur Armenunterstützung in drei verschiedene Rechtsgebiete, in das Gebiet des Gesetzes vom 6. Juni 1870 mit 44 820 400 Einwohner; in das bayerische mit 5 818 500 Einwohner und das Gebiet von Elsaß-Lothringen mit 1 641 000 Einwohner. In Bayern sind die Bevölkerung wie die Staatsregierung einer Annahme des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz durchaus abgeneigt und halten an der eigenartigen bayerischen Gesetzgebung fest, trotz mancher Nachteile, die damit verbunden sind. In Elsaß-Lothringen ist ebenfalls die Bevölkerung durchaus für Beibehaltung der französischen Gesetzgebung, weil sie von der Einführung des Reichsgesetzes eine beträchtliche Steigerung der Armenlast befürchtet. Aber allerdings wird namentlich von den Beamten vielfach darüber Klage geführt, daß die öffentliche Armenpflege in Elsaß-Lothringen den berechtigten Ansprüchen nicht genüge, und die benachbarten deutschen Staaten beschweren sich nicht ohne Grund, daß den elsaß-lothringischen Landesangehörigen, die sich in ihren Gebieten aufhalten, die gesetzliche Armenpflege zu gut komme, während die Unterstützung der Angehörigen der deutschen Bundesstaaten, die in Elsaß-Lothringen hilfsbedürftig geworden, keine gesetzliche Pflicht der dortigen Gemeinden ist[44]).

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 ist aber in seinem eigenen Gebiete fast während der ganzen Zeit seiner Geltung vielfachen Angriffen ausgesetzt, die freilich zum Teil sich widersprechen und nach entgegengesetzten Richtungen Abänderungen verlangen.

Wurde vor einem Menschenalter die Durchführung des Prinzips der Freizügigkeit als ein in wirtschaftlicher und socialer Beziehung wertvoller und notwendiger Fortschritt begrüßt, so hat inzwischen in den politischen Vertretungskörpern, in der Presse, selbst in der wissenschaftlichen Litteratur die entgegengesetzte Ansicht wiederum Verteidiger gewonnen[45]). Unmittelbar nach der Ausdehnung des Gesetzes über die Freizügigkeit über das ganze Reich trat in Deutschland ein außerordentlicher Aufschwung der Industrie und des Fabrikbetriebs ein, ein Aufschwung, dem rasch eine schwere wirtschaftliche Krisis folgte, die durch ihre

44) Vgl. Sittel, Reform der Armenpflege in Elsaß-Lothringen 1893. — Ruland in Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit Heft 27. 1896.

45) Vergl. namentlich die socialpolitischen Erörterungen von A. Wagner in Betreff der Vorteile und Nachteile der deutschen Reichsgesetzgebung über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und über die Freizügigkeit. G. Bd. II § 60—78.

Dauer und ihren Umfang dem wirtschaftlichen und socialen Leben der Nation tiefe und nur langsam heilende Wunden beibrachte. Diese Entwicklung mußte auf die Verteilung und Bewegung der Bevölkerung von großem Einfluß sein. Es erfolgte zunächst ein Zuströmen der arbeitenden Klassen in die großen Städte und Industriebezirke, während nach Eintritt der Krisis ein Zurückströmen der beschäftigungslos gewordenen Arbeiter auf das platte Land in viel geringerem Maße sich vollzog. Zu einem nicht unbeträchtlichen Teil fielen die beschäftigungslosen Arbeiter der Armenpflege anheim oder ergaben sich der Bettelei und Landstreicherei. Es ist unleugbar, daß das Gesetz über die Freizügigkeit die Uebelstände, die jene Krisis mit sich brachte, in manchen Gegenden vermehrte. Aber es darf dabei nicht übersehen werden, daß das Gesetz seinem wesentlichen Inhalt nach für einen großen Teil Deutschlands materiell nicht neues Recht enthielt, sondern nur die bisher schon geltenden Rechtssätze sanktionierte. Ferner darf nicht übersehen werden, daß gerade die durch das Gesetz gewährte Freiheit der Bewegung, des Aufenthalts und der Niederlassung auch vielfach jenen Uebelständen entgegenwirkte, indem dadurch das Zurückströmen der Bevölkerung aus den überfüllten Industriebezirken erleichtert und eine richtigere Verteilung der Bevölkerung befördert wurde. Es kann ohne weiteres zugestanden werden, daß die persönliche Freiheit der einzelnen Individuen so weit durch die Gesetzgebung beschränkt werden kann und muß, als das Interesse der Gesamtheit dies verlangt. Es soll das Recht der Freizügigkeit nicht als ein angeborenes, aus der natürlichen Freiheit des Menschen fließendes Recht in Anspruch genommen werden. Aber nicht alle Uebelstände, die sich aus dem Gebrauch der Freiheit ergeben können, lassen sich durch gesetzliche Beschränkungen beseitigen. Daß die älteren gesetzlichen Bestimmungen, wodurch der Einzelne in seiner Bewegungsfreiheit, in der Möglichkeit, seine Arbeitskraft zu verwerten, in der Freiheit, sich zu verehelichen und sich eine Familie zu gründen von der Willkür der Gemeinde und Polizeibehörden abhängig gemacht war, daß diese einer früheren wirtschaftlichen und socialen Entwicklungsstufe angehörigen Bestimmungen nicht mehr hergestellt werden können, weil sie nicht mehr durchführbar wären, bedarf keines näheren Beweises. In einer Zeit des Aufschwungs der Industrie und der Ausdehnung des Fabrikbetriebs würden diese Schranken sich als wirkungslos erweisen; in der Zeit der Krisis und des wirtschaftlichen Rückgangs würden sie nur schädlich wirken und die socialen Mißstände vermehren. Die frühere Gesetzgebung gab den Gemeinden die Befugnis, neuanziehende Personen zurückzuweisen, wenn nur die Besorgnis vorhanden war, daß sie künftighin der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen können. Die heutige Gesetzgebung gibt der Gemeinde nur die Befugnis zur Versagung des Aufenthalts, wenn die Thatsache der Verarmung schon vorhanden ist. Unter der Herrschaft der früheren Gesetzgebung war der Einzelne in der Verwertung seiner Arbeitskraft von der jeweiligen, wechselnden Ansicht der Gemeindebehörden abhängig gemacht, ohne daß dadurch eine größere Garantie geboten gewesen wäre gegen die Verarmung. Denn es liegt in der Natur der Sache, daß in weitaus den meisten Fällen das Urteil, ob künftighin eine Verarmung eintreten wird oder nicht, ein unsicheres und häufig trügerisches sein muß. So wenig wie in England, Frankreich, Italien und den andern europäischen Kulturländern, so wenig wird es in Deutschland möglich sein, das kostbare Recht der Freizügigkeit dem Volke wieder zu entziehen und an seine Stelle wieder die Willkür der Polizei- und Gemeindebehörden zu setzen[46]).

46) Wagner, der mit Nachdruck die Schattenseiten der heutigen Gesetzgebung hervorhebt, wagt doch nicht, eine durchgreifende Aenderung derselben zu empfehlen. Von einzelnen Maßregeln zur Beschränkung der Freiheit der Eheschließung verspricht er sich keinen großen Erfolg. Noch am meisten möchte er eine allgemeine Erhöhung des gesetzlichen Heiratsalters, besonders bei dem männlichen Geschlecht empfehlen. Die hiermit verbundenen Nachteile (Steigerung der Zahl der unehelichen Geburten, sowie der sogen. wilden Ehen) schlägt er aber zu geringfügig an und übersieht, daß durch die Vermehrung der sogen. wilden Ehen selbst die erwarteten Vorteile einer solchen Maß-

§ 27. Bedeutungsvoller sind die Angriffe, welche gegen das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz gemacht werden. Zwar ist die Behauptung, daß durch das Gesetz eine Steigerung der Armenlast erzeugt worden sei, nicht erwiesen. Es fehlt an einem genügenden statistischen Nachweis, daß überhaupt seit 1870 die Armenlast in höherem Maße als die Bevölkerung gestiegen ist. Aber selbst wenn eine solche Steigerung wirklich allgemein eingetreten wäre, wie sie in vielen Städten unzweifelhaft stattgefunden hat, so wäre doch noch nachzuweisen, daß sie ihren Grund in der Gesetzgebung hat. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß zahlreiche andere Gründe darauf eingewirkt haben, daß die Ausgaben für die Armenpflege in den letzten Jahrzehnten sich steigern mußten, auch wenn die Zahl der unterstützten Armen (und auf diese Zahl kommt es doch hier in erster Linie an) nicht gestiegen wäre [47]). Die Anforderungen, die heute an die Armenpflege gestellt werden, sind größere als in früheren Zeiten. Insbesondere wird in den Städten für die Krankenpflege, für die Erziehung und den Unterhalt der armen Kinder ꝛc. eine größere Sorgfalt und damit werden auch größere Ausgaben verlangt. Infolge der Auflösung der Handwerkerzünfte, der fortschreitenden Verdrängung des Handwerks durch den Großbetrieb sind die Ansprüche, die an die öffentliche Armenpflege gemacht werden, gestiegen. In mehreren Ländern, wie in Hessen, Hannover ꝛc. ist durch das Gesetz von 1870 die Unterstützungspflicht ausgedehnt worden durch die oben angeführten Bestimmungen über die vorläufige Unterstützung Hilfsbedürftiger und die Verpflichtung des Ortsarmenverbands zum Ersatz der hierfür gemachten Ausgaben.

Die wichtigsten Einwendungen, die gegen das Gesetz gemacht werden, sind folgende:

1) Die Verteilung der Armenlast zwischen die Ortsarmen- und Landarmenverbände ist prinziplos und durch nichts gerechtfertigt. Die gesetzgebenden Faktoren sind bei Erlaß des Gesetzes von dem Grundgedanken ausgegangen, daß die Pflicht zur Armenunterstützung ein Aequivalent sein soll für die wirtschaftlichen Vorteile, welche der Verarmte während der Zeit, wo er arbeiten konnte, dem Verbande gewährt habe [48]). Dieser Grundgedanke ist aber in dem Gesetz nicht durchgeführt, wie er überhaupt nicht durchführbar und deshalb als Prinzip der Armengesetzgebung ungeeignet ist. Durch zweijährigen Aufenthalt erwirbt man nach dem Gesetz den Unterstützungswohnsitz, d. h. dadurch wird die zeitlich unbegrenzte Verpflichtung der Gemeinde zur Armenpflege begründet. Zwischen einem Aufenthalt von zwei Jahren und einer zeitlich unbegrenzten Unterstützungspflicht besteht aber gar kein Verhältnis der Aequivalenz. Der wirtschaftliche Vorteil, welchen die Gemeinde aus dem zweijährigen Aufenthalt einer Person gezogen hat, ist gar nicht abzuschätzen, vielfach ist ein solcher überhaupt nicht vorhanden. Wenn die Unterstützungspflicht der Landarmenverbände damit gerechtfertigt sein soll, daß die wirtschaftliche Thätigkeit des sogen. Landarmen in der Regel einem größeren Gebiet zu Gute gekommen sei, innerhalb dessen er sich vor dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit bewegte, so ist diese Annahme eine rein willkürliche und jeder Begründung entbehrende. Der Landstreicher, der von Ort zu Ort zieht, bis er schließlich einem Landarmenverband zur Last fällt, hat dem Landarmenverband nicht wirtschaftlichen Vorteil, sondern höchstens Nachteil gebracht. Der Gedanke des Aequivalents für die genossenen wirtschaftlichen Vorteile führt deshalb nicht zu einer gerechten Verteilung der Armenlast, sondern zu einer willkürlichen Belastung der Gemeinden und Verbände, die deshalb auch nur widerwillig sich der ihnen auferlegten Verpflichtung unterziehen.

2) Bei der Kürze der Frist, die zum Erwerb, aber auch zum Verlust des Unterstützungswohnsitzes genügt, kann weder in dem Einzelnen ein Gefühl der Angehörigkeit an die Gemeinde entstehen, noch kann die Gemeinde auf den Einzelnen eine Einwirkung ausüben. Die der Armut vorbeugende Thätigkeit der Gemeinde ist damit außerordentlich erschwert,

regel zum großen Teil aufgehoben werden (a. a. O. S. 444 ff.). Auch das Recht der Freizügigkeit will er nicht wieder aufheben, sondern meint, nur eine Beschränkung derselben durch Wiedereinführung der Einzugsgelder sei in Erwägung zu ziehen (S. 476). Dagegen glaubte er, daß eine „reale Beschränkung der Freizügigkeit“ herbeigeführt werden müsse „durch eine veränderte, mehr gemein- besonders zwangsgemeinwirtschaftliche Organisation der Volkswirtschaft, sowie durch tiefgreifende Reformen im Gebiete des privatwirtschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht“ (S. 471—476).

47) Abickes, Die Verteilung der Armenlasten in Deutschland und ihre Reform in Z. f. St.W., Bd. 37 (1881), S. 245 ff.

48) Vgl. die Motive zu dem ersten, im Jahre 1831 den Provinziallandtagen vorgelegten Entwurf des preuß. Gesetzes von 1842 (Preußische Jahrbücher, Bd. 43, S. 599) und den Bericht der Kommission des norddeutschen Reichstags über den Entwurf des Gesetzes vom 6. Juni 1870 (Rocholl, a. a. O. S. 56 ff.).

wenn nicht ganz unmöglich gemacht. Der Einzelne hat keine Heimat mehr und die Gemeinde fühlt nicht mehr die Verpflichtung, ihre Bewohner in ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit zu festigen und sie gegen den Eintritt der Verarmung zu schützen. Das Verhältnis der Einzelnen zu den Armenverbänden ist ein rein äußerliches geworden und erschöpft seinen Inhalt in der gesetzlichen Verpflichtung des Armenverbands zur Gewährung der vorgeschriebenen Unterstützung im Falle der Verarmung. In den Fällen, wo nach einem zweijährigen Aufenthalt Verarmung eintritt, oder wo der Zugezogene nach zweijährigem Aufenthalt die Gemeinde wieder verläßt, um sich anderswo niederzulassen, wird selbstredend eine Einwirkung der Gemeinde zum Zwecke, der Verarmung vorzubeugen, in der Regel nicht möglich sein. Sind diese Bemerkungen auch nicht unbegründet, so darf aber andererseits nicht übersehen werden, daß derartige Fälle trotz aller Klagen auch heute nur Ausnahmen bilden. Weitaus die größte Masse der Ortsarmen verfallen der Armut erst, nachdem sie längere Zeit in der Gemeinde gelebt und gearbeitet haben. Auf sie kann sich die vorbeugende Thätigkeit der Gemeinden, des Staats, der Vereine 2c. nach wie vor erstrecken. Auch unter der früheren Gesetzgebung gab es immer zahlreiche Personen, welche von Ort zu Ort zogen, um schließlich als verarmt in ihre Heimatsgemeinde zurücktransportiert zu werden. Sie hatten zwar gesetzlich ein Heimatrecht, standen aber seit langen Jahren in keiner inneren Verbindung mehr mit ihrer Heimatsgemeinde. Der gegen die heutige Gesetzgebung so häufig gemachte Vorwurf, daß sie die Heimat zerstört und durch den Unterstützungswohnsitz zu ersetzen gesucht habe, beruht auf einer Verwechselung des ethischen Begriffs der Heimat mit dem des gesetzlichen Heimatrechts. Auch unter der früheren Gesetzgebung, die den Anspruch auf Armenunterstützung als Heimatrecht bezeichnete, fiel häufig genug die wirkliche Heimat mit dem Ort, wo das Heimatrecht begründet war, nicht zusammen, während es auch heute die Regel ist, daß der Ort des Unterstützungswohnsitzes auch die Heimat des Verarmten ist. Unter beiden Gesetzgebungen sind die Ausnahmen von der Regel häufig. Jedenfalls aber bietet die heutige Gesetzgebung eine viel größere Leichtigkeit dar, in dem Ort, wo jemand seine Heimat im ethischen Sinne gefunden hat, auch den Anspruch auf Armenunterstützung zu erwerben, als dies unter der älteren Gesetzgebung der Fall war. Die Schwierigkeiten, welche der auf Verhütung der Armut gerichteten vorbeugenden Thätigkeit entgegenstehen, sind in ganz andern Verhältnissen begründet und dürften — von Ausnahmsfällen abgesehen — durch die Gesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz weder vermehrt noch vermindert worden sein.

§ 28. 3) Ein sehr wichtiger Punkt, gegen den viele Angriffe gerichtet werden, ist das Landarmenwesen. Im Gegensatz zu den Gesetzen der übrigen deutschen Staaten hatte die preußische Gesetzgebung bestimmt, daß der Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde verloren werden kann durch die einfache Thatsache der Abwesenheit, auch wenn nicht in einer andern Gemeinde ein neuer Unterstützungswohnsitz erworben worden ist. Dieses System ist, wie früher dargelegt, von dem Reichsgesetz übernommen worden. Die Landarmen, die nirgends einen Unterstützungswohnsitz haben, fallen dem Landarmenverband zur Last, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Es fehlt nun nicht nur an jeder inneren Rechtfertigung dafür, die Unterstützung der Landarmen den größern Verbänden aufzuerlegen, wie oben hervorgehoben wurde, sondern die Institution an sich hat auch für das gesamte Armenwesen nachteilige Folgen. Es ist dadurch eine Klasse von Personen geschaffen worden, die in keiner rechtlichen Beziehung zu einer Ortsgemeinde mehr stehen, die von Ort zu Ort ziehen, der Bettelei und Landstreicherei verfallen und sicher sind, überall da, wo sie die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen müssen, auch dauernde Unterstützung zu finden. Die große Zunahme der Bettelei und Landstreicherei, über die in den letzten Jahren in fast allen Gegenden des mittleren und südlichen Deutschlands geklagt ward, hat nicht ihren einzigen, aber sicherlich einen Hauptgrund in dem Institut der Landarmen.

4) Hiermit in Zusammenhang stehen die Klagen, welche gegen die Bestimmungen über die Fristen des Erwerbs und des Verlusts des Unterstützungswohnsitzes erhoben werden. Freilich gehen die Ansichten hierüber weit auseinander. In den östlichen Provinzen Deutschlands wird namentlich von den Großgrundbesitzern statt der zweijährigen eine einjährige Frist verlangt. Die ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke haben das Bestreben, die Armenlast der Personen, die von dem Land in die Städte und Industriebezirke ziehen, möglichst rasch von sich abzuwälzen, und von dem Standpunkt aus, daß die Armenlast ein Aequivalent für die wirtschaftlichen Vorteile sein soll, die der Armenverband aus der Arbeitskraft des Verarmten gezogen hat, lassen sich die von ihnen erhobenen Klagen nicht als unbegründet zurückweisen. Andrerseits wird eine Verlängerung der Fristen gefordert, um dadurch die Bildung eines wirklichen Zusammenhanges zwischen dem Armenverband und den Personen, die zu unterstützen sind, zu ermöglichen. Das Reichsgesetz vom 12. März 1894 hat den insbesondere von den östlichen Provinzen Preußens erhobenen Beschwerden insoferne Abhilfe gewährt, als es die Altersgrenze für den selbständigen Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes, die das Gesetz von 1870 auf das vollendete 24. Lebensjahr gesetzt hatte, auf das vollendete 18. Lebensjahr herabminderte.

5) Außer diesen wichtigsten Einwänden gegen das Gesetz wird noch hervorgehoben, daß viele Bestimmungen desselben zu zahlreichen Streitigkeiten zwischen den einzelnen Armenverbänden und zu einer sehr lästigen Vielschreiberei Veranlassung geben. Indessen sind diese Uebelstände zum Teil mit jeder umfassenderen Armengesetzgebung verbunden. Zum Teil sind sie durch das Reichsgesetz v. 12. März 1894 beseitigt worden. Hiernach verjähren alle Erstattungs- und Ersatzansprüche, welche auf Grund des Gesetzes über den Unterstützungswohn-

sitz erhoben werden, innerhalb einer Frist von zwei Jahren (gerechnet vom Ablauf des Jahres, in welchem der Anspruch entstanden ist) und ferner hat das Gesetz den Ortsarmenverbänden den Nachweis, daß ein Hilfsbedürftiger ein Landarmer ist und von dem Landarmenverband übernommen werden muß, erleichtert.

§ 29. Sehen wir von denjenigen Vorwürfen gegen das Reichsgesetz ab, welche entweder nicht begründet sind, oder welche gegen jede Armengesetzgebung erhoben werden können, oder welche sich nicht auf wesentliche Punkte beziehen, so muß doch zugestanden werden, daß die von dem Gesetz angeordnete Verteilung der Armenlast nicht auf einem gerechten Prinzip beruht und daß das Institut der Landarmen sich als schädlich erwiesen hat. Der Versuch, die Verteilung der Armenlast nach dem Prinzip eines Aequivalents für genossene wirtschaftliche Vorteile zu regulieren, muß aufgegeben werden. Der Grund der öffentlichen Armenpflege besteht nicht darin, daß diejenigen Personen, welche während der Zeit ihrer wirtschaftlichen Thätigkeit dem Gemeinwesen einen Vorteil gebracht haben, in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit von dem Gemeinwesen für diesen Vorteil ein Aequivalent erhalten sollen. Denn die öffentliche Armenpflege wird allen zu teil, auch denen, die niemals in ihrem Leben dem Gemeinwesen einen wirtschaftlichen Vorteil gebracht haben (den Kindern, den Irrsinnigen 2c.). Der Staat ist es, der die öffentliche Armenpflege vorschreibt und der die Ausübung derselben gesetzlich denjenigen seiner Organe überträgt, welche am geeignetsten sind, diese Funktion auszuüben. Wie schon früher dargelegt, sind dies aber in erster Linie die Gemeinden. Voraussetzung einer erfolgreichen Armenpflege der Gemeinden ist die Verbindung der Personen, welche der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, mit der Gemeinde. Diese Verbindung wird nur durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde hergestellt. Die individuelle Behandlung der Verarmten, worauf es bei einer rationellen Armenpflege vor allem ankommt, ist nur möglich, wenn den mit der Armenpflege betrauten Personen die Verhältnisse der Verarmten genau bekannt sind, oder sie in der Lage sind, sich eine solche Kenntnis zu verschaffen. Es ist deshalb völlig

---

49) Zur Kritik der Reichsgesetzgebung vgl. insbes. Rocholl, Ueber die Reform des Armenwesens. 1879; Luthardt, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz. 1880; Adickes, a. a. O., S. 235 ff., 727 ff.; Jolly, Die Verteilung der öffentlichen Armenlast, in der Z. f. St.W. Bd. 40 (1884), S. 1 ff. — Vgl. auch J. Conrad, Die neueste Litteratur über Armenwesen in Deutschland in J. f. Nat. II, 5 S. 32 ff. — Eine zusammenfassende Erörterung der Reformbestrebungen und Reformvorschläge giebt Münsterberg in dem oben S. 410 angeführten Werk. Vgl. auch das Landarmenwesen auf Grund der erstatteten Berichte bearbeitet von Münsterberg. 1890 (Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit X). Eine eingehende Geschichte der Reformbestrebungen giebt Kelch, Das Reichsgesetz vom 12. März 1894 (1894) S. 16—94. — Die Wirkungen der Freizügigkeit auf die Armenlast hat Berthold mit besonderer Bezugnahme auf die Verhältnisse der Stadt Berlin untersucht. (Armenlast und Freizügigkeit. 1881. Vermehrt die Freizügigkeit die Armenlast? 1884.) Doch sind seine Angaben nicht ohne entschiedenen Widerspruch geblieben. S. Böhmert in der Zeitschr. des Sächsischen Statistischen Bureaus, 1883. S. 80 ff.; namentlich aber Hasse in J. f. Nat. II, 8 (1884) S. 183 ff.

Prinzipielle Gegner des gesamten heutigen deutschen Armenrechts sind insbesondere: Schäffle, G. (3. Aufl.) § 306 und A. Wagner, G. Bd. II § 63, 78, die beide in der jetzigen Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung „eine im schlechten Sinne wahrhaft kommunistische Einrichtung" sehen. Die von Schäffle angeführten Gründe beziehen sich jedoch nur auf eine irrationell ausgeübte Armenpflege (insbes. Unterstützung solcher, welche sich selbst ihren Unterhalt verschaffen können). Wagner erklärt die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden für einen ganz unhaltbaren Kommunismus, „weil den Mitgliedern der Gemeinschaft jede Einwirkung auf das ihnen zur Last fallende Individuum fehlt" (§ 63). Insbesondere soll die Unterstützungspflicht nur dann eine innere Berechtigung haben, wenn die Gemeinde ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließung besitze. Da aber Wagner ein solches Recht der Gemeinde nicht mehr übertragen will, so befürwortet er eine andere Regelung der Armenunterstützung mittelst des auf dem Prinzip des Kassenzwangs beruhenden Hilfskassenwesens für die arbeitenden Klassen. Doch führt er in den bis jetzt vorliegenden Teilen seines Werkes diese Ideen nicht näher aus und weist insbesondere nicht nach, daß durch das Versicherungswesen die gesamte öffentliche Armenpflege ersetzt werden könne. Auch Schäffle (a. a. O.) will, „daß die öffentliche Armenpflege in die Durchführung eines Versicherungszwangs und in bloße, der öffentlichen Autorität bedürftige Organisation gewisser Pflegeanstalten aus Versicherungsmitteln sich verwandle".

gerechtfertigt, daß durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde der letzteren die Pflicht zur Unterstützung erwächst. Diese Verpflichtung zur Unterstützung muß so lange fortdauern, bis der Betreffende durch längeren Aufenthalt in einer andern Gemeinde dort den Unterstützungsanspruch erworben hat. Es kann dann freilich vorkommen, daß jemand den wirklichen Zusammenhang mit der früheren Gemeinde verloren hat, ehe er in einer andern Gemeinde einen Unterstützungsanspruch gewinnt. Es darf, um derartige Fälle nach Möglichkeit zu beschränken, die Frist für Erwerb des Unterstützungsanspruchs nicht eine zu große sein. Die Fristbestimmung von 2 Jahren ist deshalb den langen Fristen von 4 oder 7 Jahren, welche das Bayerische Gesetz für Erwerb eines Anspruchs auf Verleihung des Heimatrechts aufstellt, vorzuziehen. Die Nachteile, welche aus einer solchen Gesetzgebung entspringen können, sind jedenfalls weit weniger schädlich, als diejenigen, welche das von dem Gesetz vom 6. Juni 1870 angenommene System der Landarmen im Gefolge gehabt hat.

Ist aus den angegebenen Gründen die Gemeinde in erster Linie das zur Armenpflege geeignete Organ, so ist es doch weder erforderlich noch gerecht, ihr die gesamte Armenlast aufzubürden. „Es ist unbillig, daß die gesamte Armenlast dem Orte zur Last falle, wo der Anlaß dazu entsteht" (Fürst Bismarck, Rede vom 5. Februar 1881). Gerechterweise soll der Gemeinde nur insoweit die Armenlast übertragen werden, als dies im Interesse der Armenpflege selbst notwendig erscheint. Dies ist aber nur der Fall mit der sogen. Hausarmenpflege. Soweit dagegen die Armen nicht in eigener Wohnung innerhalb ihrer Familie zu unterstützen sind, soweit sie in eine Anstalt (Krankenhaus, Arbeitshaus 2c.) zu verbringen sind, insoweit müssen die Armenpflege und die Armenlast gerechterweise der Gemeinde abgenommen und größeren Verbänden übertragen werden. Dadurch werden namentlich die kleineren Gemeinden von dem drückendsten Teil der Armenlast befreit werden. Da ferner die Armenlast der Gemeinde nur im Interesse der Armenpflege übertragen ist, nicht weil die Gemeinde ein Aequivalent für früher genossene wirtschaftliche Vorteile zu zahlen hätte, so ist es gerecht, daß die Armenlast die einzelnen Gemeinden nicht allzu ungleich beschwere. Wie noch auszuführen sein wird, muß in der Armenpflege die größte Sparsamkeit herrschen. Um diese zu erzielen, ist es notwendig, daß im Allgemeinen die Gemeinde, die die Armenpflege übt, auch die Kosten derselben aufbringt. Da jedoch, wo die Kosten der Armenpflege im Verhältnis zu dem Vermögen der Gemeinde und ihrer Bewohner zu hoch erscheinen (einen gewissen Prozentsatz der Gesamtausgaben übersteigen), ist eine Ausgleichung notwendig. Auch hier müssen größere Verbände eintreten, denen zugleich eine örtliche Aufsicht über die örtliche Armenverwaltung zu übertragen ist. Im letzten Jahrzehnt hat die Landesgesetzgebung, insbesondere in Preußen, innerhalb des Rahmens des Reichsgesetzes in dieser Richtung eine Reform der Armengesetzgebung angebahnt, indem sie die Verpflichtung zur Anstaltspflege bestimmter Klassen von Hilfsbedürftigen der Landarmenpflege auferlegte. (Siehe darüber unten S. 437.)

Wird damit auch die Ungerechtigkeit, die in der bisherigen Verteilung der Armenlast bestand, zum Teil ausgeglichen, so bleiben doch andere Uebelstände bestehen, die mit unserer öffentlichen Armenpflege verbunden sind. Da der Unterstützungswohnsitz durch zweijährigen Aufenthalt in dem Ortsarmenverband erworben wird, so ist in den kleineren Ortsarmenverbänden, den Gutsbezirken und Landgemeinden, den kleinen und mittleren Städten das Bestreben der Behörden vielfach darauf gerichtet, allen Personen, die im Verdacht stehen, daß sie künftig einmal dem Armenverband zur Last fallen, den Erwerb des Unterstützungswohnsitzes unmöglich zu machen, sie rechtzeitig abzuschieben. Ein ganzes System von Maßregeln hat sich ausgebildet, die, auch soweit sie nicht rechtswidrig sind, doch darauf hinauslaufen, daß sie die Freiheit der Niederlassung in künstlicher Weise beschränken. Da ferner der Unterstützungswohnsitz von den Personen nicht erworben werden kann, welche öffentliche Unterstützung erhalten, so sind die Fälle nicht selten, daß arbeitsfähige Personen

eine geringfügige Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten, um zu verhindern, daß sie in der Gemeinde den Unterstützungswohnsitz erwerben. Sodann aber übt das System der gesetzlichen Armenpflege auf die arbeitenden Klassen einen schädlichen Einfluß aus. Der Sparsinn wird geschwächt, der Leichtsinn und die Arbeitsscheu werden befördert, denn die öffentliche Armenpflege bietet auch den Leichtsinnigsten und Gewissenlosesten im Notfalle eine sichere Zukunft dar. Nicht aber wird die Hilfe der öffentlichen Armenpflege mit Dankbarkeit angenommen, sondern in vielen Fällen mit einem Gefühle der Erbitterung. Und dies ist erklärlich. Die öffentliche Armenpflege ist für den Unterstützten mit Demütigung verbunden, sie gewährt ihm nur das Unentbehrlichste, sie beraubt ihn seiner Selbständigkeit, sie schmälert seine Rechtsfähigkeit. Und doch ist sie keine Wohlthätigkeit. Sie wird gewährt in Erfüllung einer staatlichen Pflicht, die Organe, die sie ausüben, sind nur Organe des Armenverbands, sie unterstützen nicht mit eigenem, sondern mit fremdem Gelde. Die öffentliche Armenpflege ist keine Liebesthätigkeit, sondern öffentliche Verwaltung. Werden auch die damit verbundenen Nachteile vielfach, namentlich in den Städten, in welchen das Elberfelder System durchgeführt ist (siehe unten S. 435), durch die segensreiche Thätigkeit aufopfernder Bürger gemildert und kann die öffentliche Armenpflege auch oft mit einer freien Liebesthätigkeit sich verbinden, so können dadurch doch die Grundschäden, an denen das ganze System leidet, nicht gehoben werden. Sie können nur beseitigt werden, indem das System der gesetzlichen Armenpflege mehr und mehr ersetzt wird durch ein umfassendes System der Arbeiterversicherung[50].

2. Die Organisation der Armenpflege.

§ 30. Nach dem Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 wird die öffentliche Armenpflege durch Ortsarmenverbände, Landarmenverbände und durch die Bundesstaaten ausgeübt. Die Ortsarmenverbände bestehen in der Regel aus einer Gemeinde oder einem selbständigen Gutsbezirk. Doch können auch mehrere räumlich zusammenhängende Gemeinden oder Gutsbezirke einen Ortsarmenverband bilden. Alle Grundstücke müssen den Ortsarmenverbänden eingegliedert sein (§ 2 und 4). Die Landarmenverbände umfassen in der Regel eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden. Ausnahmsweise kann der Bezirk eines Landarmenverbands mit dem eines einzelnen Ortsarmenverbands zusammenfallen. Da, wo der Staat nicht selbst die Aufgaben des Landarmenverbands auf sich nimmt, so daß also die Grenzen des Landarmenverbands und des Staats zusammenfallen, muß das ganze Staatsgebiet in besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände geteilt sein (§ 5). Die Mitgliedschaft der Orts- und Landarmenverbände darf nicht an ein bestimmtes Glaubensbekenntnis gebunden werden (§ 6). Das Reichsgesetz hat sich begnügt, diese allgemeinen

50) Die von der öffentlichen Armenpflege unterstützten Personen sind polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Die Armenbehörde kann die Unterstützung durch Unterbringung in ein Armenhaus gewähren (siehe unten S. 000) und die Armen sind verpflichtet, die ihren Kräften entsprechenden Arbeiten, die ihnen zugewiesen werden, zu verrichten (Strafgesetzbuch § 361 Ziff. 7). In einigen Staaten, wie in Bayern, sind die Armenbehörden berechtigt, jederzeit die Wohnung der Armen zu betreten. Ungeziemendes Benehmen gegen die Organe der Armenpflege ist strafbar (Ges. vom 29. April 1869 Art. 44). In Sachsen ist der Arme verpflichtet, von allen seinen Verhältnissen der Armenbehörde auf Verlangen Rechenschaft zu geben, Armenordnung von 1840 § 61. — Personen, welche eine öffentliche Unterstützung erhalten, verlieren für die Zeit der Unterstützung und vielfach auch für eine bestimmte Zeit nachher das Recht, an den Wahlen zum Reichstag, zu den Landtagen und Gemeindevertretungen sich zu beteiligen, und die Fähigkeit gewählt zu werden (Wahlgesetz für den Reichstag v. 31. Mai 1869 § 3; Preußen Verordnung v. 30. Mai 1849 § 8, Städteordnung für die östlichen Provinzen § 5, Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen § 44 (ebenso die andern Städte- und Landgemeindeordnungen). Bayern Ges. v. 4. Juni 1848 Art. 5, die Gemeinden sind zur Versagung des Bürgerrechts befugt. Gemeindeordnung v. 29. April 1869 Art. 13. Sachsen Ges. v. 3. Dezember 1868 § 2. Städteordnung v. 24. Juli 1873 § 44, Landgemeindeordnung § 35; Württemberg Ges. v. 28. März 1868 Art. 4; Ges. v. 16. Juni 1885 Art. 14 u. s. w. Vgl. Schriften des Vereins für Armenpflege Heft 26 (1896) S. 37 ff.

Normen über die Bildung der Armenverbände aufzustellen, und hat die Organisation der Armenpflege auf den hierdurch gegebenen Grundlagen der Landesgesetzgebung überlassen.

§ 31. Was zunächst die **Ortsarmenverbände** betrifft, so ist überall da, wo der Ortsarmenverband mit einer Einzelgemeinde zusammenfällt, die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege der Gemeindebehörde übertragen. In einzelnen Staaten sind jedoch für die Armenpflege besondere Gemeindeämter gebildet worden.

In **Preußen** steht die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege den für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindegesetze angeordneten Gemeindebehörden zu. Durch Gemeindebeschluß kann aber eine besondere Armendeputation gebildet werden, welche aus Mitgliedern des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung bestehen soll und der andere hierfür geeignete Ortseinwohner beigesellt werden können. Die zur Teilnahme an den Gemeindewahlen berechtigten Gemeindemitglieder sind verpflichtet, während einer bestimmten Reihe von Jahren eine unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen. Hierdurch ist namentlich auch die Möglichkeit geboten, die Geistlichen der verschiedenen Konfessionen, sowie die Verwalter von Stiftungen, die Vorsteher von Korporationen ꝛc. an der öffentlichen Armenpflege zu beteiligen. Den Vorsitz in der Armendeputation führt der Bürgermeister oder ein dazu von ihm abgeordnetes Mitglied. Die Armendeputation ist dem Gemeindevorstand untergeordnet (Gesetz v. 8. März 1871, § 2, 3). In **Sachsen** wurden die schon seit 1834 bestehenden, in der Regel mit den Gemeindebezirken zusammenfallenden Heimatsbezirke für Ortsarmenverbände erklärt. Die Leitung der Armenpflege steht dem Stadtrat, bezw. dem Gemeindevorstand auf dem Lande zu. Die Ausübung der Armenpflege soll stattfinden durch den Armenverein, welcher aus dem Stadt- oder Gemeinderat unter Hinzuziehung der geeigneten Persönlichkeiten aus der Einwohnerschaft (Geistliche, Vorsteher von milden Stiftungen, von Armen- und Krankenanstalten, Rittergutsbesitzer, Schullehrer, Aerzte ꝛc.) besteht (Verordnung v. 6. Juni 1871, Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 71 ff.). In **Baden** wird die Armenpflege in dem Ortsarmenverband ausgeübt durch den Armenrat, der besteht aus den Mitgliedern des Gemeinderats, einem Ortsgeistlichen jeder Konfession, dem Armenarzt, dem Polizeibeamten, wo die Ortspolizei einem Staatsbeamten übertragen ist, und aus 1—3 Abgeordneten derjenigen Ortseinwohner, welche nicht Gemeindebürger sind. Der Armenrat kann für einzelne Zweige oder Anstalten der Armenpflege aus seiner Mitte oder aus der Zahl der selbständigen Einwohner besondere Kommissionen bilden (Gesetz v. 5. Mai 1870 § 26 ff., Gesetz v. 14. März 1872 § 1). Nach der Städte-Ordnung von 1884 § 19b tritt an Stelle des Armenrats eine vom Stadtrat gewählte Armenkommission. In **Württemberg** hat der Gemeinderat die Armenpflege zu leiten und zu verwalten. Bei den hierauf bezüglichen Verhandlungen und Beschlußfassungen des Gemeinderats sind aber die ersten Ortsgeistlichen der verschiedenen in der Gemeinde vertretenen religiösen Bekenntnisse stimmberechtigte Mitglieder des Kollegiums. Die Leitung der Sitzungen steht dem Ortsvorsteher und dem ersten Ortsgeistlichen gemeinschaftlich zu. Im übrigen liegt die Führung der Geschäfte dem Ortsvorsteher ob (Gesetz v. 17. April 1873 Art. 9).

Da, wo **Gutsbezirke** zu selbständigen Ortsarmenverbänden konstituiert sind, wie dies in Preußen, Mecklenburg, Braunschweig und den thüringischen Staaten der Fall ist, hat der Gutsbesitzer die Rechte und Pflichten der Gemeindebehörden in Bezug auf die Armenpflege auszuüben, wie er auch die Kosten derselben gleich den Gemeinden zu tragen hat[51]).

Die **Gesamtarmenverbände** können aus mehreren Gemeinden oder aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Es wird für sie eine besondere, aus Abgeordneten der Gemeinden und Gutsbezirke bestehende Vertretung gebildet. Ueber die Verfassung wie über die Verwaltung der Armenpflege in den Gesamtarmenverbänden enthalten die Landesgesetze die näheren Bestimmungen[52]).

Indem die Landesgesetze die Ortsarmenpflege den Gemeindebehörden und den ihnen gleichgestellten Organen übertragen, ist damit die Organisation der Ortsarmenpflege keineswegs vollendet. Wie schon oben angedeutet worden, muß die Verwaltung der Armenpflege verschieden gestaltet sein, je nachdem die Unterstützungsbedürftigen in eine Anstalt aufgenommen (**geschlossene Armenpflege**) oder durch Darreichung von Unterstützungsmitteln im Hause und in ihrer Familie unterstützt werden (**offene** oder **Hausarmenpflege**). Für die Verwaltung der Anstalten (Kranken-, Waisen-, Siechen-, Arbeits-, Be-

51) Preußen: Gesetz vom 8. März 1871 § 7 ff. S. jedoch unten S. 440 die Regelung bezüglich der Kostendeckung.

52) Preußen: Ges. vom 8. März 1871 § 9 ff., Sachsen: Gesetz vom 26. November 1834 § 3 und Armenordnung von 1840 § 73, Württemberg: Gesetz vom 17. April 1873 Art. 3, Ges. v. 2. Juli 1889 Art. 12.

wahranstalten ꝛc.) müssen die erforderlichen Regulative erlassen und ein besoldetes Verwaltungspersonal angestellt werden. Von der Armenbehörde der Gemeinde muß über die gesamte Verwaltung eine strenge Aufsicht geführt werden, damit den Anforderungen der Sparsamkeit, aber auch denen der Humanität, der Gesundheitspflege ꝛc. Genüge geleistet werde. Doch ist es nicht notwendig, hier auf das Detail der Anstaltsverwaltung einzugehen [53]).

§ 32. Die offene Armenpflege bedarf, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen und nicht die Armut vermehren soll, einer eigentümlichen Organisation und der Beihilfe zahlreicher Kräfte, die sich unentgeltlich dem Dienste der Gemeinde und der Armen widmen. Es darf heute als ein allgemein anerkannter Grundsatz gelten, daß die offene Armenpflege nur auf dem Wege der individualisierenden Methode segensreich zu wirken vermag. Jeder einzelne Fall muß eigentümlich behandelt werden. Nur dann, wenn dies geschieht, ist es möglich, die nutzlose und schädliche, die Verarmung befördernde Verschwendung öffentlicher Gelder aus der Armenpflege zu beseitigen. Noch wichtiger aber ist es, daß nur auf diesem Wege durch persönlichen Einfluß gebildeter und hingebender Personen eine Hebung der Armenbevölkerung sich erzielen läßt. Die öffentliche Armenpflege hat nicht damit ihre Aufgabe erfüllt, daß sie dem Verarmten durch Almosen das Leben fristet, sie muß bestrebt sein, den Verarmten sittlich und wirtschaftlich so weit zu stärken, daß er sich der Armut zu entreißen vermag [54]). Ueberall da, wo eine größere Armenbevölkerung existiert, insbesondere in Städten und Industriebezirken, ist dies aber nur möglich, wenn die Armenbehörde eine große Zahl von Bürgern in ihren Dienst nimmt, die sich eine Ehrenpflicht daraus machen, in Unterordnung unter die Armenbehörde und in gemeinsamer Arbeit die Armut zu bekämpfen und den leidenden Mitmenschen hilfreich beizustehen. Bei der großen Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse kann die Gesetzgebung den Gemeinden über eine solche Organisation keine Vorschriften erteilen; die Gemeinden müssen die für ihre Bedürfnisse geeigneten Einrichtungen selbst schaffen. Die Gesetzgebung kann nur die Einzelnen verpflichten, unbesoldete Aemter in der Armenverwaltung zu übernehmen, und die ungerechtfertigte Ablehnung solcher Aemter mit Strafe bedrohen [55]).

Hier ist auch den Frauen ein reiches Feld segensreichster Thätigkeit zu eröffnen. Die Frauen sind nicht nur ebenso geeignet und befähigt wie die Männer, die Armenpflege auszuüben, sondern vielfach durch ihre Charaktereigenschaften und Erfahrungen den Männern hierin überlegen. Der größte Teil der Hilfsbedürftigen besteht aus Frauen und Kindern, aus Kranken und Altersschwachen. Wenn aber die Aufgabe der Armenpflege, wie oben gesagt, nicht mit einer Gewährung von Almosen erfüllt ist, dann ist zu deren Pflege und Unterstützung vor allem die Frau berufen. Eine wesentliche Besserung unserer öffentlichen Armenpflege ist zu erwarten, wenn geeignete Frauen zu Mitgliedern der Armenbehörde und zu Armenpflegerinnen ernannt werden. In Preußen und den meisten Staaten steht ein gesetzliches Hindernis nicht im Wege. Während aber in England in den letzten Jahren die Frauen in großer Zahl zu diesen Aemtern berufen worden sind (s. oben S. 415), haben bisher nur wenige deutsche Armenverbände sich hierzu entschlossen [56]).

---

53) Vgl. darüber N. Brückner, Die Reform der Anstaltspflege in J. f. G.V. 20 (1896) S. 1325 ff.

54) Es war namentlich der schottische Geistliche Th. Chalmers (1780—1847), der unermüdet durch Organisation der Armenpflege in Glasgow, wie durch Wort und Schrift diese richtigen Grundsätze der Armenpflege zur Geltung zu bringen suchte. War er auch in dem Irrtum befangen, daß die offene Armenpflege der Gemeinden gänzlich durch die kirchliche und die freiwillige ersetzt werden könne (s. oben S. 397), so hat er doch mit großer Entschiedenheit und tiefer Einsicht in das Wesen der menschlichen Natur darauf hingewiesen, daß es der persönlichen Einwirkung der Armenpfleger bedarf, um die Verarmten zu heben und zu retten. Vgl. das oben S. 397 angeführte Werk, Die kirchliche Armenpflege, S. 23 ff.

55) Preußen: Gesetz von 1871 § 4, Baden: Gesetz von 1870 § 27, Württemberg: Gesetz von 1873 Art. 10.

56) Eine Uebersicht giebt Chuchul in den Schriften des Vereins für Armenpflege Heft 25 (1896) S. 47 ff.

Unter den Städten, welche eine systematische Organisation der öffentlichen Armenpflege durchgeführt haben, ist es namentlich die Stadt Elberfeld, deren Armenpflege durch die strenge Durchführung des Systems und durch die aufopfernde Hingabe der in ihr thätigen Bürger große und nachhaltige Erfolge erzielt und vielfach in andern Städten Nachahmung gefunden hat [57]).

§ 33. Nach der in *Elberfeld* im Jahre 1853 eingeführten Organisation der Armenpflege ist die Zentralbehörde der gesamten Ortsarmenverwaltung die Armendeputation (städtische Armenverwaltung), die aus dem Oberbürgermeister, vier Stadtverordneten und vier von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre gewählten Bürgern besteht. Die Stadt ist in 18 Bezirke eingeteilt, an deren Spitze je ein auf drei Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählter Bezirksvorsteher steht. Jeder Bezirk fällt wiederum in 14 Quartiere, so daß es deren also 252 in der Stadt gibt. In jedem Quartier wird von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre ein Armenpfleger bestellt. Die Quartiere sind so eingeteilt, daß der einzelne Armenpfleger in der Regel nicht mehr als 4 Familien seine Thätigkeit zu widmen hat. Nur in Ausnahmefällen, bei außergewöhnlichem, allgemeinem Notstand, bei Fällen von nur vorübergehender Natur 2c. ist ein Abweichen von dieser Regel zulässig. Es ist dadurch jedem, auch dem stark beschäftigten Geschäftsmann ermöglicht, neben seinen Berufs- und Familienpflichten den Aufgaben des ihm übertragenen Ehrenamtes nachzukommen. Bei dem Armenpfleger des Quartiers muß ein jedes Gesuch um Armenunterstützung aus städtischen Mitteln angebracht werden. „Der Armenpfleger hat sich dann sofort durch eine sorgfältige persönliche Untersuchung Kenntnis von den Verhältnissen des Bittstellers zu verschaffen. Gewinnt er dabei die Ueberzeugung, daß der Fall eines gesetzlichen Anspruchs auf Armenhilfe vorliegt, findet er ferner die Not so dringend, daß die Hilfe unverzüglich gewährt werden müsse, so steht es ihm zu, dieselbe sofort und ohne weitere Rückfrage eintreten zu lassen. Diese Unterstützungen dürfen in einem solchen Falle jedoch nur ausnahmsweise und in ganz geringen Beträgen gewährt werden" (Armenordnung v. 9. Juli 1852, rev. am 4. Juli 1861 § 10). In allen anderen Fällen hat der Armenpfleger das Gesuch in der nächsten Bezirksversammlung vorzutragen. Dieselbe tritt jede 14 Tage zusammen und besteht aus den 14 Armenpflegern unter Vorsitz des Bezirksvorstehers. Sie hat über die von den Armenpflegern gestellten Anträge auf Unterstützung zu beschließen. Die Bewilligung erfolgt stets nur auf zwei Wochen. Soll die Unterstützung weiter gewährt werden, so hat der Armenpfleger in der nächsten Sitzung einen neuen Antrag zu stellen. Die Grundsätze, nach welchen bei Erteilung von Unterstützung zu verfahren ist, sowie der Umfang, in welchem überhaupt Unterstützung zu gewähren ist, werden von der städtischen Armenverwaltung aufgestellt. Die letztere hält alle 14 Tage ebenfalls ihre Sitzungen. In denselben erscheinen die 18 Bezirksvorsteher, um aus ihrem Bezirk Bericht zu erstatten, Aufschlüsse zu geben, von ihnen beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlung zur Entscheidung vorzulegen, Geld und Naturalien je nach dem anerkannten Bedarf ihres Bezirkes in Empfang zu nehmen. „So hat die oberste Armenverwaltung Gelegenheit, die Thätigkeit der einzelnen Armenpfleger durch das vermittelnde Organ des Bezirksvorstehers zu zügeln oder zu spornen. Der Bezirksvorsteher trägt ihr zweimal in jedem Monat die thatsächliche Lage vor; und ebenso oft wird er durch sie nicht allein mit Geld und andern Unterstützungsmitteln, sondern auch mit dem Geist ausgestattet, der die Behandlung der Not regeln soll". Die Unterstützung kann geschehen entweder durch Aufnahme in eine der Armenanstalten der Stadt oder in der Wohnung. Im letzteren Falle besteht sie entweder in Lebensmitteln, Bekleidungs- und Bettwerksgegenständen, unentbehrlichstem Hausgerät, unentgeltlichem Schulunterricht, ärztlicher Hilfe, Arzneien, kostenfreiem Begräbnis — oder in Geld. Die Bezirksversammlung hat die Art der Unterstützung zu bestimmen. Für Geldunterstützung sind von der städtischen Armenverwaltung Maximalbestimmungen aufgestellt, die nur mit ihrer Genehmigung überschritten werden dürfen. Was die Erfolge der Elberfelder Armenpflege betrifft, so mögen folgende Angaben hier genügen. Im Jahre 1855 betrug die Bevölkerung Elberfelds 51 259 E. 1865: 63 686 E., 1875: 80 599 E., 1885: 106 700 E., 1895: 139 337 E. Trotzdem ist es nicht erforderlich gewesen, die Zahl der Armenpfleger zu vermehren, da die Zahl der Unterstützungsfälle in der offenen Armenpflege sich nicht wesentlich vermehrt hat. Sie betrug 1855: 902, 1865: 565, 1875: 476, 1885/86: 839, 1895/96: 1080 oder es kommen auf je tausend Einwohner 1855: 17,6 Unterstützungsfälle, 1865: 8,9; 1875: 5,9; 1885/86: 7,9; 1895/96: 7,7. Die Ausgaben für die offene Armenpflege sind zwar in den letzten zwanzig Jahren sehr bedeutend gestiegen, aber dies ist durch die größere Fürsorge für die Armen und durch Erhöhung der Unterstützungssätze verursacht. Sie betrugen 1855: 92 824 M., 1865: 69 322 M., 1875: 83 715 M., 1885/86: 153 780 M., 1895/96: 224 791 M. Die Ausgaben, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, sind dagegen nicht gestiegen, sondern zeitweise sehr beträchtlich gesunken und erreichen auch gegenwärtig noch nicht die Höhe von 1855. Auf den Kopf der Bevölkerung kamen 1855:

---

57) Vgl. *Lammers* bei Emminghaus, Armenwesen, S. 89 ff.; *Seyffardt*, Reform des Armenwesens. 1874; *Berthold*, Die offene Armenpflege der Stadt Elberfeld im Juni 1881 (1881). Die Armenordnung Elberfelds (vom 9. Juli 1861) ist abgedruckt bei *Stolp*, Ortsgesetze IV, S. 179 ff. S. ferner *V. Böhmert*, Das Armenwesen in 77 deutschen Städten I S. 49 ff., II, S. 143 ff.; *Münsterberg*, Das Elberfelder Armenpflegesystem, in H.W. III, S. 227 ff.

1,81 M., 1865: 1,09 M., 1875: 1,09 M. (in den Jahren 1869 und 1872 sogar nur 0,88 M.), 1885/86: 1,49 M., 1895/96: 1,61 M. Die Schwankungen der einzelnen Jahre sind natürlich durch den jeweiligen Stand der Erwerbsverhältnisse bedingt. (Die Angaben sind den Verwaltungsberichten der Stadt Elberfeld entnommen.) Diese Erfolge haben zahlreiche andere Städte veranlaßt, die bewährten Einrichtungen Elberfelds einzuführen, so Crefeld, Barmen, Darmstadt, Göttingen, Halberstadt, Bremen, Dresden, Leipzig 2c.

Die Durchführung dieses Systems bietet auch weiterhin den Vorteil dar, die öffentliche Armenpflege in die engste Beziehung zu der Verwaltung der privaten Wohlthätigkeitsanstalten und Vereine zu setzen. Die Leiter und Verwalter derselben werden der öffentlichen Armenpflege eingegliedert, und dadurch jener Anarchie der Wohlthätigkeit vorgebeugt, welche der fruchtbarste Boden für Bettelei und Verarmung ist. Auch da, wo eine solche Eingliederung sich nicht völlig herstellen läßt, muß es jedenfalls Aufgabe der Armenverwaltung sein, „durch Zusammenwirken mit den Organen der Stiftsverwaltung und der freiwilligen Armenpflege eine möglichst einheitliche Leitung des gesamten öffentlichen Armenwesens und die thunlichste Verminderung des öffentlichen Armenaufwands herbeizuführen“ (Baden: Gesetz von 1870 § 28). Die Schwierigkeiten einer organischen Verbindung der öffentlichen Armenpflege und der privaten Wohlthätigkeit sind freilich an vielen Orten sehr groß, da die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes der Einzelnen und der Vereine sich nicht reglementieren läßt, nicht selten auch konfessionelle Gegensätze schwer zu überwinden sind. Doch muß vor Eingriffen der Gesetzgebung und Verwaltung in dieses Gebiet, wie sie mehrfach verlangt worden sind, gewarnt werden. Die Wohlthätigkeit, die Bethätigung der Menschenliebe darf nicht durch bureaukratische Vorschriften erstickt werden. Das gemeinsame Wirken muß durch freie Vereinbarungen erzielt werden, wie solche in einzelnen Städten zwischen den Organen der öffentlichen Armenpflege und den Wohlthätigkeitsvereinen abgeschlossen worden sind. Vor allem ist die Bildung einer Auskunftsstelle erforderlich, der von der öffentlichen Armenpflege wie von den Vereinen Berichte und Verzeichnisse zukommen und welche ihrerseits auf Erfordern Auskunft mitteilt. Es ist dies die erste Voraussetzung für ein sachgemäßes Zusammenwirken der öffentlichen und privaten Armenpflege[58]).

§ 34. Die Landarmenverbände sind in den einzelnen Staaten in verschiedener Weise organisiert. Im Königreich Sachsen, in Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Anhalt, den beiden Schwarzburg, Lippe und Reuß wie in den Hansestädten bildet der Staat selbst den Landarmenverband und hat die demselben obliegenden Pflichten übernommen. In Preußen fallen, von einigen Ausnahmen abgesehen, die Landarmenverbände ihrem Territorialbestand nach mit den Provinzialverbänden zusammen und werden von deren Organen verwaltet (Gesetz von 1871 § 27; Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 § 128). Nur in der Provinz Ostpreußen bilden die Kreise Landarmenverbände und die Provinz Hessen-Nassau zerfällt in die Landarmenverbände Kassel und Wiesbaden. Die Städte Berlin, Breslau und Königsberg bilden für den Umfang der Stadt besondere Landarmenverbände. In Baden, in Württemberg (Gesetz vom 2. Juli 1889, früher die Oberamtsbezirke) und in Hessen sind die Kreise, in Oldenburg die Amtsverbände zu Landarmenverbänden erklärt worden.

Die Reichsgesetzgebung hat den Landarmenverbänden die Unterstützung derjenigen Hilfsbedürftigen übertragen, die keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, aber sie hat den Landesgesetzgebungen überlassen, ihnen noch weitergehende Pflichten aufzuerlegen, um den Ortsarmenverbänden die Armenlast zu erleichtern, wie ihnen andrerseits auch das Recht erteilt werden kann, die ihrer Pflege anheimfallenden Personen gegen Entschädigung in die Pflege der Ortsarmenverbände zu geben und sich überhaupt der letzteren als ihrer Organe behufs der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger zu bedienen (§ 8). — In den einzelnen Staaten sind den Landarmenverbänden folgende Nebenpflichten zugewiesen worden:

1. In den meisten Staaten sind sie verpflichtet, den Ortsarmenverbänden ihres Bezirks, welche

58) Vgl. darüber insbesondere die Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit Heft 13 S. 19—64, Heft 15 S. 77—134; Heft 19 S. 87—117, Heft 20 S. 95—127. Vgl. ferner Münsterberg, Centralstellen für Armenpflege und Wohlthätigkeit. 1897.

den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind (Preußen: Gesetz v. 1871 § 36, Hessen: Art. 7, Ges. v. 24. Mai 1893, Braunschweig: § 9), oder welche durch die Verpflegung ihrer Armen überlastet sind (Württemberg: Art. 25, Oldenburg: Gemeindeordnung v. 15. April 1873 Art. 85), eine Beihilfe zu gewähren.

2. Nach § 33 des Reichsgesetzes sind diejenigen hilfsbedürftigen Deutschen, die aus dem Ausland übernommen werden müssen, ohne einen Unterstützungswohnsitz zu besitzen, von demjenigen Bundesstaat zu unterhalten, in dessen Gebiet sie ihren letzten Unterstützungswohnsitz gehabt haben. Diese Verpflichtung kann auf die Landarmenverbände übertragen werden und dies ist geschehen in Preußen, Hessen, Württemberg, Baden, Sachsen-Weimar, Mecklenburg 2c.

3. Auch die den Bundesstaaten obliegende Verpflichtung zur Unterstützung von Ausländern kann den Landarmenverbänden überwiesen werden. (S. oben S. 424.)

4. In Preußen und Württemberg sind die Landarmenverbände verpflichtet, die in ihrem Bezirk festgenommenen, wegen Landstreicherei, Bettelei 2c. verurteilten und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen (Strafgesetzbuch § 361, Nr. 3 bis 8, § 362) auf einen dahingehenden Beschluß dieser Behörde in ein Arbeitshaus unterzubringen. Die Kosten der Verpflegung in der Anstalt sind von dem Landarmenverband zu tragen (Preußen: Gesetz v. 1871 § 38, Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 28).

5. In mehreren Staaten ist den Landarmenverbänden die Befugnis zugestanden, einzelne Zweige der Armenpflege, so namentlich die Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche, Blinde 2c. zu übernehmen (Württemberg: Art. 21, Hessen: Art. 5, Baden: Gesetz v. 1870 § 29 2c.). Haben die Landarmenverbände zu dem angegebenen Zwecke Anstalten errichtet, so sind sie verpflichtet, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Armenpflege der Ortsarmenbehörde gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen (Württemberg: Art. 22).

In Preußen ist durch das Gesetz v. 11. Juli 1891 eine bedeutsame Reform im Sinne der oben (S. 431) erörterten Forderung, daß die Landarmenverbände zur Uebernahme der sog. geschlossenen Armenpflege verpflichtet werden, durchgeführt worden. Nach dem Gesetz v. 8. März 1871 § 31 waren die Landarmenverbände berechtigt, aber nicht verpflichtet, die Fürsorge für die hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Taubstummen, Blinden und Siechen unmittelbar zu übernehmen. Das Gesetz vom 11. Juli 1891 hat die Landarmenverbände (in Ostpreußen den Provinzialverband) für verpflichtet erklärt, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Epileptischen, Taubstummen und Blinden, soweit sie der Anstaltspflege bedürfen, in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen. Verpflichtet ist zunächst derjenige Landarmenverband, welchem der vorläufig unterstützungspflichtige Ortsarmenverband angehört, aber er kann die Uebernahme des Hilfsbedürftigen sowie den Ersatz der aufgewendeten Verpflegungskosten von demjenigen Landarmenverband verlangen, dem der endgültig unterstützungspflichtige Ortsarmenverband angehört. Die Landarmenverbände haben entweder eigene Anstalten in genügender Zahl zu errichten oder durch Verträge, die sie mit Privatanstalten oder Anstalten anderer Kommunalverbände abschließen, für die Aufnahme der Hilfsbedürftigen in geeigneten Anstalten Sorge zu tragen. Die sehr beträchtlichen Ausgaben, die dadurch den Landarmenverbänden erwachsen, sind von ihnen jedoch nicht allein zu tragen. Endgültig sind sie nur mit den allgemeinen Verwaltungskosten der Anstalten und den Kosten der von der Anstalt selbst bewirkten Beerdigung des Verstorbenen belastet. Für die andern Kosten, die durch die Bedürfnisse der einzelnen Pfleglinge verursacht werden (Kosten der Verköstigung, der Arzneimittel, des besonderen Kuraufwandes u. s. w.) hat der Ortsarmenverband, sofern der Pflegling einen Unterstützungswohnsitz hat, Ersatz zu leisten. Indes hat auch hiervon der Ortsarmenverband thatsächlich nur ein Dritteil zu tragen, denn der Kreisverband, dem der Ortsarmenverband angehört, hat ihm mindestens zwei Drittel der von ihm aufzubringenden Kosten als Beihilfe zu gewähren. Sofern jedoch einzelne Ortsarmenverbände oder Kreise durch Errichtung und Unterhaltung eigener Anstalten für Geisteskranke, Idioten u. s. w. in ausreichender Weise Sorge tragen, sind sie nicht verpflichtet, an den hierfür bestimmten Einrichtungen des Landarmenverbandes teilzunehmen oder zu deren Kosten beizutragen. — Die Landarmenverbände, Kreise und Gesamtarmenverbände sind berechtigt, aber nicht verpflichtet, die Fürsorge für hilfsbedürftige Sieche (unheilbare Kranke) zu übernehmen. Hinsichtlich aller hilfsbedürftigen Kranken steht dieses Recht nur den Kreisen und Gesamtarmenverbänden zu. — Das Gesetz, das am 1. April 1893 in Kraft getreten ist, hatte eine bedeutsame Verschiebung der Armenlast zur Folge. Nach Angaben, die allerdings nicht ganz vollständig und zuverlässig sind, wurden auf Grund des Gesetzes vom 1. April 1897 von den Landarmenverbänden (bezw. Provinzen) in Anstalten etwa 31000 Personen verpflegt, welche im Jahre 1896/97 einen Kostenaufwand von etwa 10 Mill. Mark verursachten, von denen die Kreise und Gemeinden etwa 5,8 Mill. Mark zu erstatten hatten. Während nach der Statistik von 1885 die Landarmenverbände 14% der Gesamtkosten der öffentlichen Armenpflege in Preußen trugen, sind sie gegenwärtig mit 24% derselben belastet[59]).

§ 35. Endlich sind nach dem Reichsgesetz die einzelnen Bundesstaaten zur öffentlichen Armenpflege nicht nur insoweit verpflichtet, als sie die Armenpflegekosten für die

59) S. Schriften des Vereins für Armenpflege Heft 32 (1897).

Ausländer und für die aus dem Ausland übernommenen Deutschen, die keinen Unterstützungswohnsitz haben, tragen müssen, sofern sie nicht den Landarmenverbänden diese Pflicht überweisen, sondern sie haben auch nach § 59 des Gesetzes subsidiär für die Armenverbände einzutreten, wenn dieselben zur Zahlung der ihnen endgültig auferlegten Kosten ganz oder teilweise außer Stande sind. Sie haben dann, entweder mittelbar oder unmittelbar, für die Erstattung Sorge zu tragen. — Nach Maßgabe der Verwaltungsorganisation und der Gesetze haben in den einzelnen Staaten die mit der staatlichen Aufsicht über die Armenverbände betrauten Staatsbehörden die Ausführung der Gesetze durch die Armenverbände zu überwachen und für die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten Sorge zu tragen. Das Reich hat, soweit sein Recht der Gesetzgebung über das Armenwesen verfassungsmäßig begründet ist, auch das Recht der Beaufsichtigung. Dasselbe wird geübt: 1) Durch den Bundesrat, welcher nach Art. 7 der Verfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sowie über die Mängel zu beschließen hat, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten; 2) durch den Kaiser und die von ihm bestellten Reichsämter. Dem Kaiser steht die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu (Art. 17).

§ 36. Von der auf Grund des Reichsgesetzes ausgebildeten Organisation der Armenpflege weicht die Organisation der bayerischen Armenpflege in einzelnen Punkten wesentlich ab. Nach dem Gesetz vom 29. April 1869 über die öffentliche Armen- und Krankenpflege sind Organe der öffentlichen Armenpflege die politischen Gemeinden, die Distrikte und die Kreise. Für die öffentliche Armenpflege ist in jeder Gemeinde eine besondere Behörde, der Armenpflegschaftsrat, gebildet.

Der Armenpflegschaftsrat besteht aus dem Bürgermeister, den von dem Magistrat und dem Kollegium der Gemeindebevollmächtigten gewählten Mitgliedern (in Landgemeinden den Beigeordneten und den von der Gemeindeverwaltung gewählten Mitgliedern), aus den sämtlichen Pfarrvorständen der Gemeinde und dem Vorstand der israelitischen Kultusgemeinde, aus dem Bezirksarzt, wenn ein solcher in betr. Gemeinde seinen Amtssitz hat, und endlich aus einer Anzahl von Ortseinwohnern, welche in den Städten von dem Magistrat und den Gemeindebevollmächtigten in gemeinschaftlicher Sitzung, in den Landgemeinden von dem Gemeindeausschuß gewählt werden. Der Armenpflegschaftsrat ist berechtigt, für bestimmte Bezirke der Gemeinde Armenpfleger aus den Ortseinwohnern zu bestellen, welche unter seiner Leitung bei der Armenpflege mitwirken (Art. 22, 23). Der Armenpflegschaftsrat hat die Gemeinde in allen Angelegenheiten der örtlichen Armenpflege zu vertreten und alle in derselben liegenden Aufgaben zu erfüllen. Er hat die Armenkasse zu verwalten, und bei den Gemeindebehörden die erforderlichen Anträge zu stellen auf Gewährung der für die Armenkasse notwendigen Zuschüsse aus Gemeindemitteln.

Der Distriktsgemeinde (Bezirkskorporation) sind folgende Verpflichtungen gesetzlich auferlegt: 1) sie hat die mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden des Distrikts zu unterstützen; 2) sie hat die bestehenden Distrikts-, Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten zu unterhalten (Art. 27, 29. Ges. v. 3. Februar 1888). Sie kann ferner neue Armen- und Krankenanstalten jeder Art errichten. Die Besorgung der Distriktsarmenpflege gehört zum Wirkungskreis des Distriktsrats und Distriktsratsausschusses. An den Sitzungen des Distriktsratsausschusses nehmen jedoch die Bezirksärzte, sowie zwei von dem Ausschuß gewählte Pfarrer des Distrikts mit Stimmberechtigung Teil (Art. 38, 39, 40).

Den Kreisen liegt die gesetzliche Verpflichtung ob, die mit Armenkosten überbürdeten Distriktsgemeinden zu unterstützen und die Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten des Kreises zu unterhalten. Auch kann der Kreis neue Anstalten dieser Art gründen. Der Landrat (die Kreisvertretung) hat in jeder Jahresversammlung darüber zu beschließen, ob und in welchem Umfang einzelne Distrikte mit Armenlasten überbürdet sind und somit einer Kreisunterstützung bedürfen. Er hat ferner für die Beschaffung der zur Kreisarmenpflege erforderlichen Mittel Sorge zu tragen (Art. 41).

Der Staat ist verpflichtet, den Gemeinden die Kosten zu erstatten für die Unterstützung derjenigen Personen, welche keine Heimatsberechtigung oder nur eine vorläufige Heimat besitzen (Art. 15, Heimatsgesetz Art. 18).

3. Streitsachen der Armenverbände.

§ 37. Sowohl nach dem Reichsgesetz wie nach der bayerischen Gesetzgebung können zwischen den zur Armenpflege verpflichteten Verbänden Rechtsstreitigkeiten bezüglich der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger entstehen. Die endgültige Unterstützungspflicht kann streitig sein, oder es kann sich handeln um den Anspruch des einen Armenverbands gegen einen andern auf Uebernahme der vorläufigen Unterstützung, auf Rückerstattung ungerechtfertigt bezahlter Kosten &c. Für das Gebiet des Reichsgesetzes regelt das Gesetz das Verfahren in Armenstreitsachen, wenn die Armenverbände verschiedenen Staaten angehören. Danach hat in solchen Streitigkeiten in erster Instanz diejenige Spruchbehörde zu entscheiden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Gegen die Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz findet die Berufung an das Bundesamt für Heimatswesen[60]) statt, gegen dessen Urteil ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig ist (§ 38—41). Die Mitglieder dieses Reichsverwaltungsgerichts werden von dem Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats auf Lebenszeit ernannt. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mitglieder müssen die Qualifikation zum höheren Richteramte besitzen (§ 42). Bezüglich der Rechtsverhältnisse der Mitglieder finden die Bestimmungen der §§ 23—26 des Gesetzes, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofs für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 Anwendung (§ 43), obgleich dieselben für das Reichsgericht durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 außer Wirksamkeit gesetzt sind. Das Verfahren einschließlich der Zwangsvollstreckung wird von dem Gesetz §§ 44—59 im Einzelnen normiert. — In Betreff der Streitigkeiten der Armenverbände, welche einem und demselben Bundesstaat angehören, hat das Reichsgesetz die Ordnung des Verfahrens der Landesgesetzgebung überlassen. Jedoch kann die Landesgesetzgebung bestimmen, daß auch für das Verfahren in Streitsachen von Armenverbänden eines Bundesstaats die reichsrechtlichen Vorschriften in Wirksamkeit zu treten haben und das Bundesamt für Heimatswesen als höchste Instanz fungieren solle (§ 52). Von dieser Ermächtigung haben Gebrauch gemacht Preußen, Hessen, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Koburg-Gotha, Anhalt, die beiden Schwarzburg, Waldeck, Reuß j. L., Lippe, Bremen und Lübeck. In Preußen, Württemberg, Baden, Hessen und Braunschweig ist die Entscheidung der Streitsachen der Armenverbände, soweit nicht das Bundesamt für Heimatswesen zuständig ist, an die Verwaltungsgerichte verwiesen. In Bayern sind Streitigkeiten zwischen Gemeinden, dem Fiskus und andern öffentlichen Kassen über die Verbindlichkeit zur Unterstützung von Hilfsbedürftigen, zum Ersatz geleisteter Unterstützung &c. in erster Instanz von den Kreisregierungen, in letzter Instanz von dem Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden (Gesetz vom 8. August 1878 Art. 10, Ziff. 5).

4. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege und deren Bestreitung.

§ 38. Nach dem Reichsgesetz sind zur öffentlichen Armenpflege verpflichtet die Orts- und Landarmenverbände, subsidiär die Bundesstaaten. In welcher Weise aber die Armenverbände die Mittel, die zur Unterstützung der Armen erforderlich sind, aufzubringen haben, wird nicht durch Reichsgesetz, sondern durch die Landesgesetze bestimmt. Ueberall sind zunächst zur Bestreitung der Kosten der öffentlichen Armenpflege die Einnahmen der öffentlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Stiftungen zu verwenden, sofern dieselben nicht stiftungsgemäß für einzelne bestimmte Zwecke oder Personenklassen bestimmt sind.

I. Was die Ortsarmenverbände betrifft, so haben die Landesgesetzgebungen teils

60) Vgl. außer den oben angeführten Schriften über das Reichsarmenrecht v. Sarwey, Verwaltungsrechtspflege, S. 578 ff.; Löning, Verwaltungsrecht, S. 710 ff.; Wohlers-Krech, Entscheidungen des Bundesamtes für Heimatswesen, Heft 1—29. 1873—97.

die Bildung besonderer Armenkassen vorgeschrieben, teils ist der Aufwand für die öffentliche Armenpflege unmittelbar aus der allgemeinen Gemeindekasse zu bestreiten.

1) Besondere Armenkassen bestehen in Württemberg, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und in Waldeck. Indessen zerfallen diese Länder wiederum in zwei Klassen, je nachdem die politische Gemeinde subsidiär zur Bestreitung der Kosten der Armenpflege verpflichtet ist, oder die Armenkasse selbst durch Erhebung von Armenabgaben ihre Ausgaben vollständig zu decken hat.

a. In Württemberg (Gesetz von 1873 Art. 30), Braunschweig (Landgemeinde-Ordnung § 107, Städteordnung § 162), in den Domanialgemeinden von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz (Gemeindeordnung von 1869 § 1, Armenordnung vom 2. Aug. 1864 § 6) und in Waldeck (Armenordnung vom 11. Mai 1863 § 8) hat die politische Gemeinde der Armenkasse die zur Bestreitung der öffentlichen Armenpflege notwendigen Mittel zu überweisen, soweit hierzu die eigenen Einnahmen der Armenkasse aus Armenfonds, freiwilligen Beiträgen ꝛc. nicht ausreichen. Die Aufbringung der von den Gemeinden zu bestreitenden Kosten erfolgt nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze über Gemeindesteuern. Diesen Staaten reiht sich Bayern an. Hier kann die Gemeinde einen Teil des Gemeindevermögens für Armenzwecke ausscheiden und der Armenkasse überweisen, ohne jedoch dadurch von der Verpflichtung, subsidiär für die Armenkasse einzutreten, befreit zu werden (Armengesetz Art. 19).

b. In Sachsen, Oldenburg, den ritterschaftlichen Gutsbezirken der beiden Mecklenburg werden die Kosten der öffentlichen Armenpflege, soweit nicht die regelmäßigen Einnahmen der Armenkassen ausreichen, durch besondere Armenabgaben gedeckt.

In Sachsen besteht in jedem Heimatsbezirk eine Armenkasse, die teils sog. freiwillige Beiträge selbst erheben, teils die Ausschreibung besonderer Armenanlagen bei den Gemeindebehörden beantragen kann. Zu den sog. freiwilligen Beiträgen sind alle selbständigen Einwohner des Heimatsbezirks, sowie die auswärtigen Besitzer der innerhalb desselben gelegenen Grundstücke verpflichtet. Der Einzelne kann seinen Beitrag selbst bestimmen. Wenn er jedoch sich nur zu einer im Vergleich zu seinen Mitteln und zu den Bedürfnissen der Armenkasse auffallend geringen Gabe verstehen will oder jeden Beitrag überhaupt verweigert, so kann der von ihm zu entrichtende Beitrag von Obrigkeits wegen festgesetzt werden (Armenverordnung von 1840 § 16). Die besonderen, sog. außerordentlichen Armenanlagen werden von den Gemeindebehörden aufgelegt und zwar können zu dieser Steuer alle Personen herangezogen werden, welche sich im Heimatsbezirk aufhalten und direkte Staatssteuern zahlen (Gesetz v. 5. Mai 1868 § 4). Doch kann der Steuerpflichtige seine Beiträge, die er der Armenkasse freiwillig zugesichert hat, von den ihn betreffenden Betrag der Armenanlage abschreiben lassen (§ 11). In Oldenburg werden die besonderen Armenbeiträge von der Gemeindebehörde nach Maßgabe des Gesetzes v. 6. April 1864 über die Einführung einer Einkommensteuer auf alle Bewohner des Gemeindebezirks aufgelegt (Gemeindeordnung Art. 88, § 1). In den ritterschaftlichen Gutsbezirken Mecklenburgs bestehen Gutsarmenkassen, zu denen die Gutsherren und die Gutseingesessenen Beiträge zu leisten verpflichtet sind (Allg. Armenordnung v. 21. Juli 1821 § 18)..

2) In Preußen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, den thüringischen Kleinstaaten, in Anhalt und Lippe besteht keine besondere Armenkasse, sondern alle Ausgaben der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht besondere Stiftungen bestehen, aus den Gemeindekassen zu leisten. Der für die örtliche Armenpflege erforderliche Aufwand wird in den Voranschlag der Gemeindeausgaben aufgenommen und gleich den übrigen Gemeindeausgaben bestritten. In den selbständigen Gutsbezirken Preußens haben die Gutsbesitzer die Kosten der öffentlichen Armenpflege gleich den Gemeinden zu tragen. Steht der Gutsbezirk aber nicht ausschließlich im Eigentum des Gutsbesitzers, so können durch ein auf Antrag des Gutsbesitzers zu erlassendes Statut sämtliche Einwohner des Gutsbezirks zur Aufbringung der Kosten der öffentlichen Armenpflege herangezogen werden (Gesetz v. 8. März 1871 § 8).

In den meisten Staaten sind der Armenkasse oder der Gemeindekasse zu Armenzwecken die Erträgnisse einzelner Gebühren und Gefälle zugewiesen (so insbesondere Geldstrafen, welche wegen Verletzung polizeilicher Strafbestimmungen zu zahlen sind), wie auch den Gemeinden meist die Befugnis zusteht, zum Vorteil der Armenpflege von öffentlichen Lustbarkeiten Abgaben zu erheben[61].

61) Preußen: Kommunalabgabengesetz v. 14. Juli 1893 § 18 (hiernach können die Gemeinden von allen Lustbarkeiten und nicht bloß für Zwecke der Armenpflege Abgaben erheben), Bayern: Armengesetz Art. 18, Württemberg: Gesetz von 1873 Art. 30, Sachsen: Armenordnung von 1840 § 13 ff.

Es wird demnach in allen deutschen Staaten als allgemeines Prinzip der Satz anerkannt, daß der örtliche Verband verpflichtet ist, die Mittel für die öffentliche Armenpflege auf dem Wege der allgemeinen Besteuerung der Eingesessenen, soweit die andern Quellen der Armenpflege nicht ausreichen, zu beschaffen. Der Verarmte und der öffentlichen Unterstützung Bedürftige ist auf Kosten der Gesamtheit zu erhalten und zu verpflegen, ohne daß für diejenigen, die im Stande sind, sich ihren Lebensunterhalt zu verschaffen, die rechtliche Verpflichtung bestände für die Zeit der Not und der Krankheit Vorsorge zu treffen [62].

II. Die Landarmenverbände (in Bayern die Distrikte und Kreise) haben die erforderlichen Kosten der ihnen obliegenden Armenpflege durch Umlagen auf die Kreise oder Gemeinden aufzubringen. Da, wo Landarmenverband und Staat zusammenfallen, werden die Kosten aus den allgemeinen Staatsmitteln bestritten [63].

5. Statistik des Armenwesens.

§ 39. Das Armenwesen ist eines der Gebiete, auf welchem die Statistik das wertvollste Material zur Erkenntnis der wirtschaftlichen und socialen Zustände des Volkes heranzuschaffen vermag. Freilich haben auch hier die Aufnahmen große Schwierigkeiten zu überwinden, um eine wissenschaftlichen Untersuchungen dienliche Statistik für ein größeres Gebiet herzustellen. Schon die Aufnahme der Zahl der Personen, die öffentliche Armenunterstützung erhalten, ist keine einfache Operation. Es müssen hierbei diejenigen unterschieden werden, welche dauernde, und diejenigen, welche nur vorübergehende Unterstützung erhalten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Begriffe der dauernden und vorübergehenden Unterstützung festzustellen und zu scheiden. Sodann müssen nicht bloß diejenigen aufgenommen werden, welche persönlich Unterstützung erhalten, sondern auch die Angehörigen derselben, welchen mittelbar die Unterstützung zugute kommt (Frauen, Kinder ꝛc.). Auch diese Angehörigen gehören zu denen, welche der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen. Die Statistik kann sich aber mit der bloßen Zahl der Unterstützten nicht begnügen. Sie muß diejenigen, die in ihrer Wohnung von der offenen Armenpflege unterstützt werden, von denen, die in der geschlossenen Armenpflege in Anstalten aufgenommen sind, trennen und hierbei wieder die verschiedenen Arten der Anstalten auseinanderhalten (Armenhäuser, Krankenhäuser ꝛc.). Eine weitere Aufgabe der Armenstatistik besteht darin, die rechtlichen und socialen Verhältnisse der Unterstützten festzustellen. Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Unterstützungswohnsitz, Konfession, Beruf und Nahrungszweig der Armen statistisch zu erheben, ist von großer Wichtigkeit. Am schwierigsten aber wird es sein, die Ursachen der Verarmung zahlenmäßig

62) Dagegen ist die von der Armenpflege gewährte Unterstützung nur als eine zum Nutzen der Hilfsbedürftigen gemachte Verwendung zu betrachten, deren Erstattung von dem Unterstützten, wenn derselbe wieder Vermögen erwirbt, oder aus seinem Nachlaß gefordert werden kann. Preußen: Gesetz v. 1871 § 68 (vgl. auch A. L.R. II, 19, § 67). Der Anspruch auf Erstattung ist auf dem Rechtsweg geltend zu machen. Doch ist die Geltendmachung durch Landesgesetz mehrfach beschränkt worden. In Württemberg (Gesetz v. 1873 Art. 3), Baden (Gesetz v. 1870 § 5) und Oldenburg (G.O. Art. 73) kann Erstattung nur gefordert werden für die nach vollendetem 18. Jahre (in beiden Mecklenburg [Gesetz v. 1871 § 5] nach vollendetem 14 Jahre) gewährte Unterstützung; in Bayern nur dann, wenn der Unterstützte binnen 5 Jahren nach Empfang der Unterstützung ein genügendes Vermögen erworben hat (Gesetz v. 1869 Art. 5), in Sachsen nur dann, wenn er nicht bloß durch eigene Thätigkeit und Anstrengung, sondern durch äußere zufällige Glücksumstände zu Vermögen gelangt ist (Armenordnung von 1840 § 66). Diese landesrechtlichen Bestimmungen werden durch das bürgerliche Gesetzbuch nicht berührt. Einführungsges. Art. 103.

63) Preußen: Gesetz von 1871 § 29. Die Kosten werden auf die Kreise des Landarmenverbands nach dem Maßstab der in ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern verteilt. § 70 enthält hierüber nähere Bestimmungen. Doch kann der Landarmenverband mit staatlicher Genehmigung auch eine andere Aufbringungsweise beschließen (§ 29). Dem badischen Armengesetz eigentümlich ist die Bestimmung, daß die Staatskasse verpflichtet ist, wenn die Umlage auf die beizuziehenden Steuerkapitalien einen gewissen Prozensatz (0,4 Pfg. auf 100 M.) übersteigt, den Mehrbetrag der Kreiskasse zu ersetzen (§ 33, in der durch Gesetz v. 2. März 1881 Art. 2 geänderten Fassung). S. auch Krech, Armenwesen im H.W. Bd. I. 851.

nachzuweisen, weil in der Regel die Ursachen der Verarmung nicht einfache sind, sondern meist eigne Verschuldung und äußere Verhältnisse der verschiedensten Art zur Verarmung mitgewirkt haben. Vielfach werden weder die Organe der Armenpflege noch die Unterstützten selbst in der Lage sein, richtige Angaben hierüber zu machen. Die Unterstützten werden überdies in ihren Antworten von dem Bestreben geleitet werden, ihre Verschuldung durch unrichtige Mitteilungen zu verdecken. Die statistischen Angaben über die Ursachen der Verarmung sind deshalb überall nur mit größter Vorsicht anzunehmen und zu gebrauchen. Ferner darf bei jeder Statistik der Zahl und der persönlichen Verhältnisse der Unterstützten nicht übersehen werden, daß die Organisation der Armenpflege und die Art und Weise ihrer Ausübung sowohl auf die Zahl der Armen wie auf die Zuverlässigkeit der Beantwortung statistischer Fragen von großem Einfluß sind. Da, wo das sog. Elberfelder System (s. o. S. 435 ff.) eingeführt ist, wird die Statistik der offenen Armenpflege eine größere Sicherheit gewinnen, als an anderen Orten. Die Armenstatistik muß aber ferner auch eine Statistik der für die Armenpflege verwandten Mittel sein. Nicht nur ist die Gesamtsumme festzustellen, sondern auch die verschiedenen Einnahmequellen sind auseinander zu halten, die Höhe und die Art der den Einzelnen gewährten Unterstützung anzugeben, die Naturalleistungen in Geld anzuschlagen &c. Einen vollständigen Einblick in die Zustände des Armenwesens vermag aber auch die Statistik der öffentlichen Armenpflege allein nicht zu gewähren. Sie muß ergänzt werden durch eine Statistik der Privatwohlthätigkeit, die freilich mit noch weit größeren Schwierigkeiten als jene zu kämpfen hat. Nur durch eine bereitwillige Mitwirkung der Verwaltungen der Privatstiftungen und Anstalten, der Wohlthätigkeitsvereine und der kirchlichen Armenpflege ließe sich hier ein wenigstens relativ befriedigendes Resultat erzielen.

Ueber das deutsche Armenwesen liegen mannigfache statistische Aufnahmen für einzelne Staaten, Landesteile und Städte vor. Dieselben sind jedoch von sehr verschiedenem Werte und schließen sich weder territorial noch ihrem Inhalte nach an einander an. Erhebungen über die der öffentlichen Armenpflege in dem gesamten Reichsgebiete anheimgefallenen Personen hatte der Bundesrat im Jahre 1881 angeordnet (Erlaß des Reichskanzlers v. 11. Juni 1881). Jedoch wurden einheitliche Vorschriften für diese Erhebungen nicht erlassen. Infolge dessen genügten die Resultate so wenig, daß eine Veröffentlichung derselben von Reichswegen gar nicht stattfand und nur in einzelnen Staaten, wie Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Sachsen-Meiningen die Ergebnisse mitgeteilt wurden. Dagegen ist durch Beschluß des Bundesrats v. 24. Juni 1884 die Aufnahme einer Armenstatistik des Deutschen Reichs für das Jahr 1885 angeordnet und durch ausführliche und klare Vorschriften wie durch sorgfältig ausgearbeitete Formulare vorbereitet worden. Die Aufnahme hatte hiernach festzustellen 1) Zahl, Art und Umfang der Armenverbände; 2) Zahl der unterstützten Personen und zwar a. sowohl der selbstunterstützten als der mitunterstützten Familienangehörigen, b. der in geschlossener und offener Armenpflege Unterstützten, c. der aus eigenen Mitteln der Armenverbände Unterstützten wie der Unterstützten, für deren Unterstützung die Mittel zu erstatten sind; 3) Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit; 4) Aufwand für die öffentliche Armenpflege; 5) Erstattungswesen in Armensachen, und endlich 6) die Armenstreitsachen. — Die Ergebnisse dieser Aufnahmen sind veröffentlicht und in vortrefflicher Weise verarbeitet worden in der Statistik des Deutschen Reichs, herausgegeben vom Kaiserl. Statistischen Amt N. F. Bd. 29 (1887).

I. Im Gebiet des Unterstützungswohnsitz-Gesetzes gab es im Jahre 1885: 61 224 Ortsarmenverbände mit 39 871 150 Einw. und zwar 1936 städtische mit durchschnittlich 7 772 Einw. auf einen Verband, 42 080 ländliche Gemeinden mit durchschnittlich 469 Einw., 12 741 Gutsbezirke mit durchschnittlich 144 Einw., 4477 gemischte Verbände mit durchschnittlich 740 Einw. Landarmenverbände gab es 189 mit durchschnittlich 210 758 Einw.; dem kleinsten (Kreis Pyrmont) mit 7 977 steht der größte (die Rheinprovinz) mit 4 344 527 Einw. gegenüber. Die Zahl der selbstunterstützten Personen oder Parteien betrug 761 426, die Zahl der Selbst- und Mitunterstützten zusammen 1 367 347 oder 1,91, bezw. 3,43 auf 100 Einw. In den Ortsarmenverbänden wurden 731 131 Parteien und 1 329 216 Personen (mit Einschluß der von den Ortsarmenverbänden verpflegten Landarmen), in den Landarmenverbänden 30 295 Parteien und 38 131 Personen (mit Einschluß der von ihnen verpflegten Ortsarmen) unterstützt. In geschlossener Armenpflege wurden 238 902 Parteien (31,4 %), 288 426 Personen (21,1 %), in offener 522 524 Parteien (68,6 %), 1 078 921 Personen (78,9 %) unterstützt. — Die gesamten Ausgaben für die öffentliche Armenpflege betrugen 77 908 109 M. oder 1,95 M. auf den Kopf der Bevölkerung. Davon fielen auf die Ortsarmenverbände 70 157 551 M., auf die Landarmenverbände 7 750 558 M. (oder 1,76 bezw. 0,20 M. auf den Kopf der Bevölkerung). Bei den Ortsarmenverbänden betrugen die Ausgaben in den Städten 46 549 551 M. (oder 3,11 M. auf den

Kopf), in den Landgemeinden 17 736 333 M. (oder 0,90 M. auf den Kopf), in den Gutsbezirken 3 176 196 M. (oder 1,73 M. auf den Kopf), in den gemischten Bezirken 2 695 471 M. (oder 0,81 M. auf den Kopf). Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich auf einen Unterstützten in den Ortsarmenverbänden auf 50,6 M., in den Landarmenverbänden auf 172,8 M. In den einzelnen Armenverbänden ist der Betrag aber sehr verschieden. In den Armenverbänden Waldecks beläuft er sich auf 17,9 M., in Berlin auf 91,5 M. — Den Ortsarmenverbänden wurden 5 665 662 M. auf die von ihnen gemachten Ausgaben ersetzt, so daß sich ihr endgültiger Gesamtaufwand auf 64 491 889 M. belief. Die Landarmenverbände hatten 3 681 511 M. an Ersatz von Armenpflegekosten zu zahlen, so daß ihr endgültiger Gesamtaufwand sich auf 11 432 069 M. belief.

II. In Bayern gab es 8027 Gemeinden (242 städtische mit 1 506 257 Einw., 7785 ländliche mit 3 913 942 Einw.) mit 5 420 199 Einw. Die Zahl der unterstützten Parteien betrug 86 098 (33 025 in Städten, 53 073 in Landgemeinden), der unterstützten Personen 151 550 (55 458 in Städten, 96 092 in Landgemeinden). Auf je 100 Einw. kamen 1,59 Parteien (in Städten 2,19, in Landgemeinden 1,36), 2,80 Personen (in Städten 3,68, in Landgemeinden 2,46). In geschlossener Armenpflege wurden unterstützt 13 267 Parteien, 16 521 Personen, in offener Armenpflege 72 831 Parteien, 135 029 Personen. — Die Ausgaben der Städte betrugen 3 423 224 M. (2,27 M. auf den Kopf), der Landgemeinden 4 249 651 M. (1,09 M. auf den Kopf), der Distrikts- und Kreisarmenpflege 2 550 320 M. (0,47 M. auf den Kopf), im ganzen Staat 10 223 195 M. (1,89 M. auf den Kopf). — Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich für einen Unterstützten in der örtlichen Armenpflege auf 47,3 M., in der Armenpflege überhaupt auf 64,1 M.

III. Elsaß-Lothringen. Unter den 1698 Gemeinden mit 1 564 355 Einw. sind 62 Städte mit 514 723 Einw. und 1636 Landgemeinden mit 1 049 632 Einw. Die Zahl der unterstützten Parteien betrug 39 047 (21 479 in Städten, 10 532 in Landgemeinden, 7 036 in den Bezirken), der unterstützten Personen 73 489 (41 649 in Städten, 24 794 in Landgemeinden, 7046 in den Bezirken). Auf je 100 Einw. kamen 2,50 Parteien (4,17 in Städten, 1,00 in Landgemeinden), 4,70 Personen, (8,09 in Städten, 2,36 in Landgemeinden). In geschlossener Pflege wurden unterstützt 17 869 Parteien, 18 119 Personen, in offener 21 178 Parteien, 55 370 Personen. — Die Ausgaben der Städte betrugen 246 678 M. (oder 4,78 M. auf den Kopf der Bevölkerung), der Landgemeinden 527 228 M. (oder 0,50 M. auf den Kopf), der Landes- und Bezirksarmenpflege 1 333 307 M. (oder 0,85 M. auf den Kopf), zusammen 4 320 213 M. (oder 2,76 M. auf den Kopf). — Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag belief sich für einen Unterstützten in der örtlichen Armenpflege auf 40 M., in der Armenpflege überhaupt auf 53,3 M.

IV. Im gesamten Deutschen Reich wurden unterstützt 886 571 Parteien, 1 592 386 Personen oder 3,40 Personen auf 100 Einw. Der gesamte Aufwand für die Armenpflege belief sich auf 92 452 517 M. oder auf 1,97 M. auf den Kopf der Bevölkerung. Der durchschnittliche Unterstützungsbetrag für einen Unterstützten betrug 55 M. — Die statistischen Erhebungen über die Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit können aus den oben angegebenen Gründen nur mit großer Vorsicht benutzt werden. Bei dem großen Interesse, das gerade dieser Gegenstand in Anspruch nimmt, soll hier jedoch eine Uebersicht gegeben werden.

Ursachen der Unterstützungs-Bedürftigkeit	Zahl der Unterstützten	Prozent	auf 1000 Einwohner kommen Unterstützte
Eigene Verletzung (durch Unfall)	32 495	2,1	0,69
Verletzung des Ernährers (durch Unfall)	5 144	0,3	0,11
Tod des Ernährers (durch Unfall)	14 913	0,9	0,32
Tod des Ernährers (nicht durch Unfall)	273 913	17,2	5,85
Krankheit (nicht durch Unfall)	444 498	27,9	9,49
Körperl. o. geist. Gebrechen (nicht durch Unfall)	197 092	12,4	4,20
Altersschwäche	234 952	14,8	5,01
Große Kinderzahl	115 146	7,2	2,46
Arbeitslosigkeit	95 468	6,0	2,04
Trunk	32 424	2,0	0,69
Arbeitsscheu	22 528	1,4	0,48
Andere Ursachen	123 787	7,8	2,64
Zusammen	1 592 386	100,0	33,98

Seit 1885 ist von dem Reich die Aufnahme einer Armenstatistik nicht wieder angeordnet worden. Dagegen wurden durch Erlaß des Reichskanzlers vom 29. Juni 1894 die Regierungen veranlaßt, bei einer größeren Zahl von zweckmäßig auszuwählenden Armenbehörden nach einheitlichen Formularen Erhebungen über die Leistungen der öffentlichen Armenpflege in dem Jahrzehnt von 1884 bis 1893 und die Beantwortung bestimmter Fragen über die Einwirkung der Arbeiterversicherung auf die öffentliche Armenpflege zu veranlassen. Die Aufnahme einer besonderen Statistik sollte nicht stattfinden, sondern nur das vorhandene Material gesammelt werden. Die eingegangenen Antworten sind im Kais. Stat. Amt verarbeitet und hiernach die Ergebnisse in der Abhandlung „die Einwirkung der Versicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege" in den Vierteljahrsheften der Statistik des Deutschen Reichs (1897 Heft 2 S. 1—54) veröffentlicht worden. Das Material, das aus mehr als 1500 Aeußerungen von Armenbehörden bestand, war in jeder Beziehung ungleichmäßig und nicht durchweg zuverlässig.

Armenstatistik der einzelnen deutschen Staaten: In Preußen ist nur im Jahre 1849 eine allgemeine Armenstatistik aufgenommen worden, Tabellen und amtliche Nachrichten über den preußischen Staat für das Jahr 1849 (1853) IV, S. 429 ff. Statistische Angaben über die Ausgaben der Gemeinden für Armenzwecke sind in den Publikationen von Herrfurth über die Finanzstatistik der Gemeinden enthalten, Zeitschrift des Preußischen statistischen Bureaus XVIII. S. 3 ff. und XXIV. S. 203 ff., Ergänzungshefte zu dieser Zeitschrift VI, VIII, IX, XVI. — Bayern: Beiträge zur Statistik des K. Bayern II (1853), VIII (1859), XVI (1867), LV (1889); ferner Nachweisungen über die öffentliche Armenpflege in Bayern seit 1868 in der Zeitschrift des kgl. Bayerischen statistischen Bureaus I. S. 103 ff., IV. S. 223 ff., XIV. S. 260 ff., und seitdem von Jahr zu Jahr in regelmäßiger Folge. — Württemberg: Statistik der wohlthätigen Anstalten und Vereine in Jahrbuch für Statistik u. Landeskunde des K. Württemberg 1876. Heft 3; Statistik der Armen und Notleidenden 1881, ebenda Heft 1, S. 162 ff. Ferner die von dem Ministerium des Innern 1883 und 1887 herausgegebenen Uebersichten über den Umfang der öffentlichen Armenunterstützung und Beiträge zur Statistik der öffentlichen Armenpflege im K. W., Uebersicht über die Jahre 1883/84 bis 1892/93 in Jahrb. f. Statist. und Landesk. 1895 Heft 3 S. 205 ff. — Sachsen: Aeltere Statistik der Armenhäuser und Armenanstalten in der Zeitschrift des K. Sächs. Statist. Bureaus 1861, 1866, 1881, 1882, 1883. Ferner Böhmert, Die Ergebnisse der Reichsarmenstatistik für 1885 im K. Sachsen, ebenda 1888, S. 14 ff. In Sachsen fanden in den Jahren 1880, 1885 und 1890 nach einheitlichen Grundsätzen Aufnahmen der Armenstatistik statt, die sich auf Geschlecht, Alter, Familienstand, armenrechtliche Verhältnisse (Ortsarme, Landarme u. s. w.) sowie auf die Verarmungsursachen bezogen und deshalb ein sehr lehrreiches Material darbieten. Auf die Ausgaben der öffentlichen Armenpflege erstreckte sich nur die Aufnahme von 1885. Das gesamte Material ist in ausgezeichneter Weise bearbeitet von Böhmert in der Zeitschrift des Sächs. Stat. Bureaus Bd. 39 (1894) S. 102—149. — Baden: Uebersicht über den Aufwand der Gemeinden und Kreise in den einzelnen Bänden des Statistischen Jahrbuchs für Baden, s. Bd. 27 (1896) S. 370. — Oldenburg: (Kollmann,) Das Armenwesen mit Einschluß der besonderen Wohlthätigkeitsanstalten. Statist. Nachrichten über das Großh. Oldenburg XVIII (1881). — Braunschweig: Beiträge zur Statistik des H. Br. VII (1887). Die Ergebnisse der Statistik der öffentlichen Armenpflege für 1885 von Zimmermann. — Sehr ausführliche und zuverlässige Angaben enthält das auf Veranlassung des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit von Böhmert herausgegebene Werk: „Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmenverbänden" (1887). Statistische Angaben über die Armenpflege in 44 Städten (über 50000 Einw.) in dem Statistischen Jahrb. deutscher Städte, zuletzt Bd. VII (1897) S. 201 ff. für 1894. — Statistische Angaben über das Landarmenwesen aus den Jahren 1875 bis 1887 sind von 104 Landarmenverbänden dem deutschen Verein für Armenpflege gemacht und in dessen Schriften X. S. 198 ff. von Münsterberg veröffentlicht worden.

IV. Die Ausübung der öffentlichen Armenpflege.

1. Vorbeugende Armenpflege.

§ 40. Die öffentliche Armenpflege ist eine Verpflichtung der im Staate organisierten Gesellschaft. Sie ist begründet in dem in den Einzelnen wie in dem ganzen Volk lebendigen Bewußtsein der Pflicht der Humanität und Menschenliebe. Aus Mangel an Existenzmitteln soll niemand untergehen. Die Volksgesamtheit erklärt sich für verpflichtet, den Einzelnen vor dem Untergang zu retten. Aber die Aufgabe der öffentlichen Armenpflege ist nicht darauf beschränkt, durch Darreichung von Almosen die Fristung des physischen Daseins zu ermöglichen. Ist es der Zweck des Staats, die Kulturentwicklung des Volkes zu fördern, so sind damit auch seine weiteren Aufgaben gegenüber der Armut gegeben. Die Armut, die den Einzelnen mit dem Untergang, die Gesamtheit mit wirtschaftlichem und geistigem Verfall bedroht, ist der Feind, den der Einzelne wie der Staat zu bekämpfen haben. Die öffentliche Armenpflege hat nicht nur die äußersten Folgen der Armut, den Tod aus Mangel an Existenzmitteln, abzuwehren, sondern sie hat das größere Ziel zu verfolgen, den Verarmten, sofern das überhaupt möglich ist, der Armut zu entreißen. Die öffentliche Unterstützung hat dann ihren Zweck am vollständigsten erreicht, wenn sie sich selbst entbehrlich macht. Am sichersten aber würde dieser Zweck erreicht werden, wenn dem Eintritt der Armut selbst vorgebeugt, die Quelle der Armut verstopft werden könnte. Freilich wird, menschlicher Voraussicht nach, dieses letzte Ziel der Armenpflege und der staatlichen Thätigkeit niemals zu erreichen sein. Wohl aber muß die gesamte staatliche Thätigkeit, die ge-

richtet ist auf die Förderung der wirtschaftlichen, sittlichen und geistigen Bildung des Volkes, dieses Ziel verfolgen und sich ihm zu nähern bestrebt sein. Die gesamte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Maßregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab oder sollte doch darauf abzielen, den Volkswohlstand zu vermehren und damit die wirtschaftliche Selbständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern. Eine gesunde innere Politik will nicht nur negativ wirken, indem sie Uebel abwehrt, sondern sie will auch positiv schaffen, indem sie den Einzelnen es ermöglicht, auf eine höhere Stufe der wirtschaftlichen und geistigen Existenz zu gelangen. Fällt somit die vorbeugende Thätigkeit des Staats, die auf Verhütung der Armut gerichtet ist, mit der gesamten inneren Verwaltung zusammen, so giebt es doch kein spezifisches Mittel, durch welches der Staat den Eintritt der Armut verhindern könnte, und nur wenige Mittel, welche unmittelbar und ausschließlich den Zweck verfolgen, den Einzelnen vor der Verarmung zu retten. Insoweit die sogenannte vorbeugende Armenpflege des Staats und seiner Organe in Anordnungen und Einrichtungen besteht[64]), welche den Volkswohlstand zu fördern und zu heben beabsichtigen und welche den Einzelnen in seinem Kampf um die wirtschaftliche Selbständigkeit zu unterstützen suchen, kann hier nicht näher auf sie eingegangen werden.

Nur zwei Institute, die dem Wohlthätigkeitssinn ihre Entstehung und ihre Ausbildung verdanken und welche speziell den Zweck verfolgen, die unteren Klassen der Bevölkerung vor Verarmung zu bewahren, sollen hier in Kürze besprochen werden, wenn sie auch freilich nicht als spezifische Anstalten der Armenpflege bezeichnet werden können, die Sparkassen und die Leihhäuser.

§ 41. 1) Die Sparkassen[65]) sind Kreditinstitute, welche kleine Geldsummen als verzinsbare Darlehen annehmen, diese Gelder ihrerseits wieder auf Zinsen ausleihen und nach kurzen Kündigungsfristen auf Verlangen der Gläubiger zur Auszahlung des Kapitals sich verpflichten. Sie haben den Zweck, die Bildung von Kapitalien durch Annahme selbst der kleinsten Ersparnisse zu erleichtern und in der unteren Bevölkerung dadurch den Sparsinn zu befördern. Sie machen durch Sammlung der kleinen Ersparnisse Summen zinsfähig, die ohne diese Vermittlung wegen ihrer Kleinheit nicht zinsbar angelegt werden

---

64) Vgl. dar. insbes. Hdb. Band II, Abh. XXI—XXIV (Beförderung des Gewerbebetriebs und des Handels); Bd. III, 1 F.W. Abh. V—VIII (Steuern).

65) Die Litteratur über das Sparkassenwesen ist eine außerordentlich reichhaltige. Siehe im Allgemeinen Mohl, P.W. § 122; Rau, § 363 ff. (bei beiden auch die Angabe der älteren Litteratur); Stein, H. V.L. III, S. 235 ff.; v. Oettingen, Moral-Statistik (3. Aufl.) S. 405 ff.; Roscher, Armenpflege und Armenpolitik S. 211 ff.; Löning, Verwaltungsrecht S. 765 ff.; Brämer, Das Sparkassenwesen in Deutschland. 2 Bde. 1864; Heyden, Sparkassengesetzgebung Deutschlands. 1890; Seidel, Das deutsche Sparkassenwesen. I. 1896. — Auch die Statistik des Sparkassenwesens ist sehr ausgebildet. Preußen: Beiträge zur Statistik der Sparkassen, herausgegeben vom Preußischen Statistischen Bureau 1876. Fortlaufende Jahresübersichten enthält die Zeitschrift des Statistischen Bureau; zuletzt Bd. 37 (1897) S. 94—127. — Bayern: Die Sparkassen in Bayern 1884—79 in der Zeitschrift des Bayerischen Statistischen Bureau Bd. 12 (1881) und weiterhin, zuletzt Bd. 27 (1895) S. 1 ff. (für 1893). — Sachsen: Böhmert, Die Sparkassen in den letzten 30 Jahren in Zeitschrift des Sächsischen Statistischen Bureau 1878 S. 76 ff.; in den Jahren 1821 bis 1881 ebenda 1883 S. 205 ff.; in den Jahren 1847 bis 1888 ebenda 1890 S. 183 ff. Jährliche Uebersichten in Kal. u. Stat. für Sachsen. — Oesterreich: Fortlaufende Berichte in der Oesterreich. Statistik, herausgegeben von der statist. Centralkommission, zuletzt Bd. 48 (1897) Heft 1 für 1894. Uebersichten in der Statist. Monatsschrift, zuletzt N. F. Bd. 2 S. 492 ff. (für 1894). — Frankreich: Auszüge aus den jährlichen offiziellen Berichten bringen das Annuaire statistique und das Annuaire de l'économie politique. — Großbritannien: Uebersichten in dem Statistical Abstract. — Schweiz: De Candolle, Les caisses d'épargne de la Suisse . . . comparées avec celles d'autres pays 1881; Fatio, Die Sparkassen der Schweiz 1795—1895 in Zeitschr. f. Schweizer Statistik 1896 Heft 4. — Italien: Uebersichten in dem Annuario Statistico. Statistica delle Casse di risparmio per gli anni 1892 e 1893. 1896. — Vergleichende Uebersichten: Bodio, Statistique internationale des caisses d'épargne (1876); H. W. Wolff in Journal of the Statistical Society Bd. 60 (1897) p. 303 ff. — In Deutschland erscheinen zwei Fachblätter „Die Sparkasse“, das eine von Heyden (in Essen), das andere von Schäfer (in Hannover) herausgegeben. — Vgl. auch Seidel in H.W. Suppl.Bd. II. S. 769—822.

könnten, und sie ermöglichen dadurch die Bildung eines Kapitals, das in Zeiten der Not vor der Verarmung schützen kann. Sie sind kaufmännische Geschäfte, aber sie haben insofern den Charakter von Wohlthätigkeitsanstalten, als sie nicht den Zweck haben, dem Unternehmer wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen, sondern den, die wirtschaftlichen Interessen der Sparglöubiger zu fördern. Weil sie diesen Charakter an sich tragen, ist der Staat nicht nur veranlaßt, die Gründung und Ausbreitung der Sparkassen zu begünstigen, sondern er ist auch verpflichtet, durch seine Gesetzgebung und Verwaltung dafür Sorge zu tragen, daß die Sparkassen diesen ihren Zweck erfüllen und nicht zur Ausbeutung oder Schädigung der unteren Klassen der Bevölkerung benutzt werden. In allen Staaten sind deshalb die Gründung und der Betrieb von Sparkassen durch besondere Normen geregelt und der staatlichen Aufsicht unterworfen, in vielen Staaten haben Staat oder Gemeinden selbst Sparkassen gegründet und dadurch die Privatsparkassen zurückgedrängt.

§ 42. Die Sparkassen verdanken ihre Entstehung den humanen Bestrebungen, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Norddeutschland auf eine Reform des Armenwesens gerichtet waren. (Siehe oben S. 406 ff.) So ward in Braunschweig schon im Jahre 1765 eine „herzogliche Leihkasse" errichtet, welche als die erste Sparkasse Europas betrachtet werden muß[66]). Die Einrichtung fand bald in mehreren Städten Norddeutschlands und der Schweiz Nachahmung, wie sie denn auch noch vor Ablauf des Jahrhunderts nach England verpflanzt wurde (Sparkassen zu Tottenham 1798 und Wendower 1799). Doch nahm erst nach dem Jahre 1815 die Verbreitung der Sparkassen zu. In England gaben sie schon 1817 zu dem ersten Sparkassengesetz Veranlassung, durch welches den von Privatpersonen gegründeten und geleiteten Sparkassen gestattet wurde, die eingezahlten Spargelder bei der englischen, bezw. irischen Bank zu hinterlegen, und ihnen für ihr Guthaben vom Staate ein Zinsfuß von mehr als 4½ Proz. gewährleistet wurde[67]). In den folgenden Jahren wurden dann auch in Frankreich (Paris 1818), Oesterreich (Wien 1819), Holland (1819), Schweden (Stockholm 1821), Italien (Venetien und Lombardei 1822 und 1823) Sparkassen gegründet. In Frankreich, Deutschland und Oesterreich waren es namentlich die Städte, welche von Gemeinde wegen die Gründung von Sparkassen vornahmen und dieselben entweder als Gemeindeanstalten errichteten oder die Bürgschaft für sie übernahmen und ihre Verwaltung der Aufsicht der Gemeindebehörden unterstellten. Nach dem Vorgang der französischen Gesetzgebung (Gesetze v. 17. August 1822 und 5. Juni 1835) wurden auch in Preußen (Reglement v. 12. Dezember 1838) und andern deutschen Staaten über die Errichtung und Verwaltung der Sparkassen, wie über die staatliche Aufsicht über dieselben gesetzliche Bestimmungen erlassen. In Preußen wird seit mehreren Jahren der Erlaß eines neuen Sparkassengesetzes vorbereitet. Die im Jahre 1895 bekannt gewordenen Grundzüge eines Gesetzentwurfs enthielten namentlich drei wichtige Bestimmungen: 1) die Ueberschüsse der Sparkasse dürfen einschließlich der Verwaltungskosten ½ Prozent der Spareinlagen nicht überschreiten. Darüber hinausgehende Ueberschüsse müssen den Sparern gut geschrieben werden. 2) Mindestens 10 Proz. der Spareinlagen müssen in Schuldverschreibungen des deutschen Reichs und Preußens angelegt werden. 3) Den Sparkassen soll es ermöglicht werden, die Bedürfnisse des Personalkredits mehr als bisher zu befriedigen. — In eigentümlicher Gestalt entwickelte sich das Sparkassenwesen in Württemberg. Hier ward im Jahre 1818 mit Unterstützung des Königs und unter staatlicher Aufsicht eine allgemeine württembergische Sparkasse errichtet, die von einem von dem König ernannten Kollegium verwaltet wird. Sie hat in jeder Oberamtsstadt eine Agentur zur Annahme und Rückzahlung der Einlagen (Grundbestimmungen v. 24. Februar 1885, v. 5. Juli 1888). Dieser Landessparkasse wurden Oberamtssparkassen nachgebildet, die von den Amtskörperschaften errichtet wurden oder für welche diese die Bürgschaft übernommen haben. Sie nehmen nur Einlagen der Einwohner des betreffenden Oberamtsbezirks an[68]).

Eine neue Epoche in der Geschichte der Sparkassen beginnt mit dem Jahre 1861, mit der durch Gladstone durchgeführten Gründung der Postsparkassen in Großbritannien. Die zahlreichen bis dahin gegründeten Sparkassen (ihre Zahl betrug 1860: 683 mit 1 585 788 Einlegern) waren Privatinstitute mit voller Selbständigkeit der Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltung. Der Staat hatte sie nur verpflichtet, ihre Geschäftsfonds bei der englischen

66) Der Name „Sparkasse" ward zuerst der in Hamburg 1778 von einer Privatgesellschaft gegründeten Anstalt beigelegt. Dieselbe gilt in der Regel als die älteste Sparkasse. Doch hat Ehrenberger (Oesterreichs Sparkassen, 1873, S. 37) die Priorität der Braunschweiger Leihkasse erwiesen.

67) Vgl. das Hauptwerk über die Geschichte des englischen Sparkassenwesens: W. Lewins, History of banks for savings in Great Britain and Ireland 1866, und die vortrefflichen Aufsätze von P. D. Fischer, Die englischen Postsparkassen in J. f. Nat. 16 (1872), S. 380 ff. und im H.W. Bd. V, S. 218 ff. (dort auch weitere Litteratur).

68) Vgl. Camerer in den Württembergischen Jahrbüchern für Statistik und Landeskunde, 1876, Heft 3.

Bank zu deponieren und in Staatspapieren anzulegen, wofür er ihnen durch Gewährung eines höheren Zinsfußes eine bedeutende Unterstützung zukommen ließ. Hieraus hatten sich zahlreiche Uebelstände entwickelt, welche der Weiterverbreitung der Sparkassen hindernd im Wege standen. Der Staat entschloß sich zu einer radikalen Abhilfe dieser Uebelstände und zur Gründung einer eigenen Staatssparkasse. Nachdem schon 1807 der Gedanke einer Verbindung der Sparkassen mit den Postanstalten ausgesprochen, schon 1850 die Errichtung von Postsparkassen angeregt worden war, erging im Jahre 1861 die von Gladstone, dem damaligen Schatzkanzler, beantragte Post Savings Banks Act (24 Vict. ch. 14). Dadurch ward eine zentralisierte Staatssparkasse gegründet. Dieselbe bildet eine besondere Abteilung des General Post Office des Vereinigten Königreichs, das Post Saving Bank Department. Alle für den Geldbienst eingerichteten Postanstalten (deren Zahl betrug 1895: 11518) fungieren als Annahmestellen, die täglich während der Stunden des Geldbienstes geöffnet sind und Einlagen von 1 Shilling bis zu 50 Pfd. Sterl. im Jahr und 200 Pfd. Sterl. im Ganzen in Empfang nehmen[69]). Durch Gesetz vom September 1880 ist der Zinsfuß der Spareinlagen auf $2^1/_2$ Proz. festgesetzt worden, zugleich aber wurden weitere Vorteile für die die Sparkassen benutzende Bevölkerung eingeführt. Während im allgemeinen der Ankauf von Staatspapieren in England mit großen Kosten verbunden ist und nur zum Mindestbetrag von 100 Pfd. Sterl. geschehen kann, sind die Postsparkassen durch das Gesetz angewiesen, die Spareinlagen auf Wunsch des Inhabers in Staatspapieren (und zwar in Konsols zu 3 Proz.) anzulegen. Ebenso hat auf Wunsch des Inhabers der Verkauf solcher aus seinem Guthaben erworbenen Papiere zu geschehen. Der Minimalbetrag der in dieser Weise anzulegenden Summe ist durch Verordnung des Schatzkanzlers zu bestimmen (Savings Banks Act von 1887). Doch darf der Betrag des anzulegenden Kapitals für ein Jahr und für dieselbe Person nicht 50 Pfd. Sterl. übersteigen, wie auch der Gesamtbetrag des in Staatspapieren angelegten Kapitals nebst Zinsen für ein Konto nicht über 200 Pfd. Sterl. hinausgehen darf.

Die großen Erfolge, welche die Postsparkassen in England erzielten, veranlaßte Belgien schon 1865 eine Staatssparkasse zu gründen und 1869 die Postbureaux für Annahme und Zahlungsstellen derselben zu erklären[70]). In Frankreich wurden durch Dekret v. 23. August 1875 die Steuereinnehmer und Postbureaux verpflichtet, für die Sparkassen Einlagen anzunehmen und auszuzahlen. Da diese Maßregel jedoch nicht genügte, um das in Frankreich zurückgebliebene Sparkassenwesen in dem gewünschten Maße zu heben, so ward durch das Gesetz v. 9. April 1881 nach englischem Vorbilde eine centralisierte Postsparkasse (caisse nationale d'épargne) gegründet. Denselben Weg haben eingeschlagen Italien durch das Gesetz vom 27. Mai 1875[71]) und die Niederlande durch das Gesetz v. 25. Mai 1880, ferner Oesterreich durch Gesetz vom 28. Mai 1882, Schweden durch Gesetz vom 22. Juni 1883 und Ungarn durch Gesetz vom 31. November 1885, Rußland durch Verordnung vom 26. Juli (7. August) 1889. Ferner bestehen Postsparkassen in Japan seit 1874, in Rumänien seit 1880, auf den Sandwich-Inseln seit 1886, sowie in Indien und den größern englischen Kolonien (in Canada, Kap der guten Hoffnung, Natal) und den meisten Ländern Australiens, in Neu-Seeland und Tasmanien.

In allen diesen Staaten ist der Erfolg der Postsparkassen ein rascher und äußerst wohlthätiger gewesen.

	Guthaben		Zahl der Einleger		Zinsfuß	Zahl der Einleger auf 100 Einwohner
	1887	1895	1887	1895	1895	1895
Großbritannien	53 904 126 £	116 558 480 £	3 951 761	6 453 597	$2^1/_2$	16,9
Frankreich	223 519 666 Fr.	753 458 528 Fr.	979 597	2 488 075	$2^3/_4$	6,5
Italien	240 235 164 L.	46 200 000 L.	1 570 840	2 896 768	3	10,7
Belgien	122 095 031 Fr.	453 429 304 Fr.	347 120	1 145 408	3	18
Oesterreich	12 503 458 fl.	44 248 311 fl.	597 708	1 110 091	3	4,6
Ungarn	2 927 845 fl.	18 126 412 fl.	129 887	276 565	3	1,5
Niederlande	(1888) 13 980 411 fl.	44 184 883 fl.	(1888) 201 763	44 851	2,64	9,4
Schweden	(1888) 2 885 397 Kr.	38 477 499 Kr.	(1888) 152 066	408 288	3,6	7,3

69) Ueber die ziemlich verwickelten Verhältnisse des äußeren und inneren Dienstes der Postsparkassen, die trotz der großen Ausdehnung des Geschäftsbetriebs mit außerordentlicher Sicherheit und Gewandtheit verwaltet werden, vgl. Fischer, Die englischen Postsparkassen in J. f. Nat. 16 (1872) S. 393 ff. Fortlaufende Berichte über das Postsparkassenwesen Englands wie der übrigen Staaten enthält das von der Reichspostverwaltung herausgegebene Archiv für Post und Telegraphie und die von dem Internationalen Postbureau zu Bern herausgegebene Union postale (seit 1875).

70) Statistique internationale des caisses d'épargne I, S. 112 ff. Gesetz v. 16. Mai 1865 und Dekret v. 10. Dezbr. 1869.

71) Ueber die große Ausdehnung, welche das Sparkassenwesen seit 1875 in Italien genommen hat, siehe Archiv für Post und Telegraphie, Jahrg. 1880, S. 641 ff.

Zur Verwaltung der durch den Postsparverkehr einfließenden Fonds sind in den Niederlanden, Oesterreich und Schweden besondere Postsparbanken errichtet worden, während sie in Frankreich und Italien durch die Depositenkasse, in Belgien durch die Caisse d'épargne et de retraite, in England durch die Staatsschuldentilgungskasse erfolgt. Die Anlegung des Fonds darf teils nur Staatspapieren (so in Großbritannien), teils auch in Obligationen der Kommunalverbände und und der Hypothekenbanken erfolgen (so in den andern Staaten, in Frankreich nach dem Gesetz vom 20. Juli 1895)[72]. — Auch hat die Erfahrung gezeigt, daß die Postsparkassen die andern Sparkassen nicht verdrängen, daß vielmehr beide Arten von Sparinstituten nebeneinander bestehen und blühen können. In Großbritannien betrug die Summe der bei den Privatsparkassen hinterlegten Guthaben 1861: 41 260 000 Pfd. Sterl., 1887: 47 156 131, 1895: 46 578 770. In Frankreich betrugen die Einlagen 1881: 146 576 116 Fr., 1886: 684 334 716 Fr., 1894: 860 853 665; in Italien 1874: 467 119 807 L., 1886: 1 933 324 476 L., 1893: 1 258 052 466 L.

§ 43. In Deutschland sind weitaus die meisten Sparkassen von Gemeinden, Kreisen oder Bezirken errichtet[73]. Diese öffentlichen Sparkassen, für welche die Gemeinden, die Kreise ꝛc. die Garantie übernehmen, bedürfen für ihre Statuten der staatlichen Genehmigung[74]. Dieselben erhalten dadurch aber auch die Rechte juristischer Personen[75]. In den Statuten müssen namentlich folgende Punkte genau geregelt sein:

1) Das Recht der Teilnahme. Die Sparkasse soll hauptsächlich den Bedürfnissen der ärmeren Klassen der Bevölkerung dienen. In Bayern ist deshalb das Minimum und Maximum der einzelnen Einlagen wie das Maximum der ganzen Einlagssummen jedes Teilnehmers durch die Regierung bestimmt (Verordnung vom 30. Januar 1843), während in den andern Staaten den Sparkassen überlassen ist, die Bestimmungen hierüber zu treffen.

2) Das Statut hat zu bestimmen, daß und welche kleinere Einlagen sofort bar zurückgezahlt werden, wogegen bei größeren Einlagen eine Kündigungsfrist festzusetzen ist.

3) Die Spareinlagen müssen auf bestimmte Namen lauten und den Einlegern Sparkassenbücher ausgestellt werden. Die Einlagen sind nach einem einheitlichen, von der Verwaltung der Kasse festzustellenden Zinsfuß zu verzinsen.

4) Die Sparkassengelder sind möglichst sicher zinsbar anzulegen (in ersten Hypotheken, deutschen Staatspapieren, Schuldverschreibungen inländischer Gemeinden, Kreise ꝛc.). In Preußen können sie auch zur Dotierung städtischer Leihanstalten verwandt werden[76]. Die

---

72) Siehe das von der österreichischen Postverwaltung herausgegebene Werk: Die Postsparkassen in England, Belgien, Holland und Frankreich 1882. De Malarce, Etude de législation comparée sur les caisses d'épargne par les postes en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Hollande et en France 1880, ferner die Begründung zu dem von dem Bundesrat dem Reichstag vorgelegten Entwurf eines Postsparkassengesetzes (Aktenstücke zu den Verhandlungen des deutschen Reichstags 1884—85 Nr. 82). H. W. Wolff in Journal of the Statistical Society Bd. 60 (1897) S. 306—349. — Aus der gegen Einführung der Postsparkassen in Deutschland gerichteten Litteratur ist hervorzuheben C. Roscher, Postsparkassen und Lokalsparkassen in Deutschland, 1885. Vgl. auch Braun, Die Oesterreichische Postsparkasse in ihrer Bedeutung für die arbeitende Klasse im Archiv II, S. 365 ff.

73) Im Jahre 1895 gab es in Preußen 1493 Sparkassen mit 3941 Sparstellen (Filialen, Sammel- und Annahmestellen). Unter den Sparkassen befanden sich 635 städtische, 372 Kreis- und Amtssparkassen, 311 Vereins- und Privatsparkassen (darunter 199 in Schleswig-Holstein), 176 Kirchspiels- und Landgemeindesparkassen, endlich 6 Provinzial- und Kommunalständische Sparkassen. Im Umlauf waren Ende 1895 6 869 548 Sparkassenbücher, während das Guthaben der Einleger sich auf 4340 Millionen Mark belief. In dem einen Jahre 1895 betrug der Zuwachs über 345 Millionen Mark. Auch in den andern deutschen Staaten sind die öffentlichen Sparkassen vorherrschend. — In Bayern gab es 1893 nur 328 öffentliche Sparkassen, von denen 175 Gemeinde- und 148 Distriktsanstalten waren. In Sachsen gab es 1875 neben 247 Gemeindesparkassen nur 2 private. — In Württemberg bestanden 1895 neben der großen Landessparkasse (mit 511 Annahmestellen) 58 Bezirkssparkassen mit 943 Annahmestellen. Baden hatte 1893 neben 118 Gemeindesparkassen 118 Privatsparkassen, Hessen 1892 44 Gemeindesparkassen.

74) Preußen: Reglement vom 12. Dezbr. 1838 § 4, 21. Die Genehmigung und die Bestätigung der Statuten der Gemeinde- und Kreissparkassen hat der Oberpräsident zu erteilen. Versagen kann er dieselben nur unter Zustimmung des Provinzialrats (Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883 § 52). Provinzialsparkassen bedürfen der Genehmigung des Königs (Regl. von 1838 § 21). Bayern: Polizei-Strafgesetz § 148; Baden: Ges. vom 9. April 1880 § 1; Sachsen: Städteordnung § 132, 135, Landgemeinde-Ordnung § 94, 97.

75) Preußen: Reskript vom 25. August 1862, Baden: § 1.

76) Reglement § 5, Baden: § 14, Bayern: Gesetz vom 4. Juni 1848 ꝛc.

Art der Anlage innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist der Sparkassenverwaltung überlassen.

5) Die Zinsüberschüsse sind zu verwenden zur Bestreitung der Verwaltungskosten und zur Anlegung eines Reservefonds. Der hiernach noch etwa verbleibende reine Ueberschuß darf in Preußen und Baden nur mit Genehmigung der Regierung verwandt werden [77]). — Ueberall unterliegt die Verwaltung der öffentlichen Sparkassen der Staatsaufsicht. Die Regierungsbehörden sind verpflichtet, diesen Instituten eine fortwährende besondere Aufmerksamkeit zu widmen, sich von der Zweckmäßigkeit und Ordnung des Betriebs zu überzeugen, außerordentliche Kassenrevisionen vorzunehmen und anzuordnen und, wo sie Unordnungen und Mißbräuche bemerken, mit Ernst auf Abstellung zu dringen [78]).

Dieses System der Kommunal-Sparkassen wie es in dem größten Teil von Deutschland herrschend ist, hat unläugbar große Erfolge aufzuweisen.

	Eine Sparstelle auf qkm	Eine Sparstelle auf Einwohner	Sparbücher auf 100 Einwohner	Durchschnittliches Guthaben der Einleger	Guthaben auf den Kopf der Bevölkerung
Preußen 1895	88,41	8 091	21,54	632 M.	137,2 M.
Württemberg 1895	13,42	1 438	19,56	445 "	86,6 "
Elsaß-Lothr. 1893	108	11 966	13,44	355 "	47,6 "
	Eine Sparkasse auf qkm	Eine Sparkasse auf Einwohner			
Bayern 1893	107,64	8 276	18,20	339 "	37,9 "
Baden 1893	110,8	12 686	18,25	932 "	170,5 "
Sachsen 1893	60,7	15 334	51,26	382 "	430 "
Hessen 1892	174,5	22 605	18,91	707 "	133,7 "

Trotz dieser großartigen Entwicklung des deutschen Sparkassenwesens bedarf dasselbe mannigfacher Verbesserungen und einer Ergänzung durch Postsparkassen, um seiner Aufgabe in vollem Umfang gerecht zu werden. Die Sparkassen sind, wie auch das Preußische Reglement vom 12. Dezember 1838 es ausdrücklich hervorhebt, eine Einrichtung, die hauptsächlich dem Bedürfnis der ärmeren Klasse, der Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll, zu dienen bestimmt ist. Die deutschen Sparkassen aber haben vielfach diese ihre Hauptaufgabe, Sparanstalten für den kleinen Mann zu sein, außer Augen verloren. Der großen Vermehrung der Sparanlagen entspricht nicht die Zunahme der kleinen Ersparnisse, der Kapitalzuwachs kommt zum großen Teil auf Rechnung der besitzenden Klassen.

In Preußen hat sich die Summe der Guthaben von 1885 auf 1895 um 91,77 Proz., die der Sparbücher aber nur um 63,19 Proz. erhöht. Unter den Sparbüchern hatten 1895 74,13 Proz. ein Guthaben von weniger als 600 M., 22,23 Proz. ein solches von 600—3000 M. und 3,64 Proz. über 3000 M. Da aber durchschnittlich auf ein Sparbuch 632 M. kamen, so müssen die Bücher über mehr als 600 M. bei der großen Mehrzahl der Sparkassen diese Summe sehr erheblich überschritten haben. „Es ist hiernach unzweifelhaft, daß die Sparkassen nicht überall ihrer ursprünglichen Bestimmung, die Sparpfennige des kleinen Mannes zu sammeln und zinsbar anzulegen, treu geblieben sind, sondern daß ein erheblicher Teil der Einlagen aus Depositen größerer Kapitalisten, Gesellschaften und Behörden herrührt". (Zeitschrift des Preuß. Statist. Bureaus Bd. 22, S. 277.)

In einem ganz anderen Verhältnisse sind die kleinen Einlagen bei den Postsparkassen beteiligt. Das durchschnittliche Guthaben eines Einlegers belief sich im Jahre 1895 (nach Wolff, Journal of the Statist. Soc. 1897 p. 343) in Großbritannien auf 304 Mark, in Frankreich auf 240 M., in Belgien auf 317 M., in den Niederlanden auf 150 M., in Italien auf 121 M., in Schweden auf 87 M., in Oesterreich auf 64 M., in Ungarn auf 62 M. Wenn auch auf die Einleger mit höhern Guthaben ein unverhältnismäßig großer Teil des Gesamtbetrages aller Einlagen entfällt (in Oesterreich betrug die Zahl der Einleger mit Guthaben über 100 fl. nur 11,11% der Gesamtzahler; die Höhe ihrer Guthaben aber betrug 71,61% der Gesamtsumme der Guthaben), so bieten doch die Postsparkassen nicht bloß den mittlern, sondern auch den untern Klassen der Bevölkerung eine Spargelegenheit und Vorteile dar, wie sie die andern Sparkassen niemals zu bieten vermögen. Haben auch manche Hoffnungen, die an ihre Einrichtungen geknüpft worden sind, sich als zu weitgehend erwiesen, so darf doch mit Recht in den Postspar-

77) Preußen: Reglement § 7, 9, Baden: Gesetz § 15, Verordnung vom 9. April 1880.

78) Preußen: Reglement § 19.

kassen ein „mächtiger Hebel des wirtschaftlichen Fortschrittes in der Socialreform" erblickt werden.

Die Gründe für dieses Zurücktreten der ärmeren Volksklassen an der Benutzung der deutschen Sparkassen sind verschiedene. Zunächst sind die Sparkassen und Sparstellen trotz ihrer großen Zahl sehr ungleichmäßig verteilt. In Preußen, wo es 53783 Gemeindeeinheiten (Gemeinden und Gutsbezirke) giebt, bestanden 1895 nur in 3259 Orten Sparstellen, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß die 2448 Filialen und Sammelstellen nur in beschränkter Weise dem Sparkassenverkehr dienstbar sind. In den einzelnen Landesteilen besteht eine große Verschiedenheit. Im Reg.Bez. Düsseldorf kam eine Sparstelle auf 28,50 qkm und im Reg.Bez. Merseburg auf 35,45 qkm; dagegen im Reg.Bez. Bromberg auf 254,45 qkm und im Reg.Bez. Köslin gar erst auf 342 11 qkm. Im Reg.Bez. Schleswig kam eine Sparstelle auf 3037 Einwohner und im Reg.Bez. Merseburg auf 3924 Einw., dagegen im Reg.Bez. Bromberg auf 14 577 Einw. und im Reg.Bez. Köslin auf 14017 Einw. Ferner aber erschweren viele Sparkassen durch ihre Einrichtungen die Benutzung namentlich für die ärmeren Klassen in hohem Maße. Nach einer im Jahre 1878 gemachten Aufnahme befanden sich damals im Deutschen Reich (mit Ausschluß von Bayern und Württemberg) 1886 Sparkassen, von denen nur 230 täglich und nur 831 an allen Wochentagen geöffnet waren. Die anderen waren nur wenige Tage in der Woche oder gar nur an einem Tage im Monat zugänglich. Endlich konnten bis vor kurzem allgemein und können heute noch bei den meisten Sparkassen Nachzahlungen und Abholungen auf das von einer Sparkasse ausgestellte Sparbuch nur innerhalb des Bezirks derselben bewirkt werden. Der Arbeiterbevölkerung, welche, um lohnende Arbeit zu finden, häufig ihren Wohnort wechseln muß, können demnach die Sparkassen ihre Dienste nicht leisten, namentlich da bei den zum Teil sehr langen Kündigungsfristen die Uebertragung des Guthabens aus einer Sparkasse an die andere mit Schwierigkeiten und Zeitverlust verbunden ist.

Die Erkenntnis, daß die Verwaltung der deutschen Sparkassen an Mängeln leidet, welche dieselbe ihrem eigentlichen Zweck zu entfremden drohen, und die Befürchtung, daß durch Einführung der Postsparkassen den bisher vorherrschenden Kommunalsparkassen eine gefährliche Konkurrenz erwachsen werde, haben in den letzten Jahren eine große Zahl von Sparkassen veranlaßt, Verbesserungen einzuführen, durch welche die Benutzung der Sparkassen erleichtert und befördert werden soll. Zur Förderung dieser Reformbestrebungen hat sich 1883 ein Sparkassenverein gebildet, der als deutscher Sparkassentag seine Sitzungen abhält, wie auch in einzelnen Provinzen die Sparkassenverwaltungen Verbände gebildet haben, die sich zu einem deutschen Sparkassenverband zusammenzuschließen suchen. Abgesehen von einfachen administrativen Maßregeln, wie tägliches Offenhalten der Sparkasse, Gründung von Filialen und Sammelstellen 2c. handelt es sich namentlich um die Einführung folgender Reformen:

1) Uebertragbarkeit der Einlagen ohne Zinsverlust und Kosten von einer Sparkasse auf die andere.

Auf Grund einer Anregung, die zuerst 1882 von dem Sächsischen Gemeindetag ausgegangen ist, haben zahlreiche deutsche Sparkassenverwaltungen eine Vereinbarung des Inhalts getroffen, daß jede Sparkasse sowohl die Ueberweisung von Spareinlagen Abziehender an die Sparkasse des neuen Aufenthaltsorts als die Einziehung von Einlagen aus auswärtigen Sparkassen an Angezogene zu bewirken hat. Bis Ende 1884 waren ungefähr 300 Sparkassen, die namentlich dem Königreich Sachsen, den Rheinlanden und Schlesien angehören, beigetreten. Doch ist die auf Ausdehnung der Uebertragbarkeit gerichtete Bewegung seitdem zum Stillstand gekommen. Die Verschiedenheit der Gesetzgebungen der einzelnen Staaten und der Einrichtungen der Sparkassen, die Schwierigkeit der Abrechnung u. s. w. standen ihr entgegen. Da die Sparkassen sehr ungleich über Deutschland verteilt sind, so würde, selbst wenn der größere Teil der bestehenden Sparkassen einer solchen Vereinbarung sich anschließen sollte, dadurch der Vorteil, den die Postsparkassen gewähren, nicht ersetzt werden können.

2) Einführung von Sparmarken. Um die Sammlung auch der kleinsten Beträge zu

Spareinlagen zu ermöglichen, sind in England seit den vierziger Jahren Pfennigbanken (penny bank) gegründet worden.

Die Pfennigbanken verkaufen Marken im Wert von 10 Pfennig und nehmen Sparkarten, die mit 5 oder 10 solcher Marken beklebt sind, in Empfang. Für jede Sparkarte machen sie die entsprechende Einlage in die Hauptsparkasse, welche ihrerseits dem Einleger die Summe in dessen Sparkassenbuch einträgt. Die Pfennigbanken dienen demnach zur Vermittelung der Hauptsparkassen und der Einleger. Seit 1880 hat aber die englische Postsparkasse diese Vermittlung überflüssig zu machen gesucht, indem sie selbst Sparkarten und Sparmarken im Werte eines Penny ausgiebt und bei Einlieferung einer mit 12 Sparmarken beklebten Karte einen Eintrag von 1 sh. in das Sparkassenbuch macht. Beide Einrichtungen, die der Pfennigsparkassen wie die der Sparmarken, fanden in Deutschland rasch Eingang. Nach einer im Jahre 1883 aufgenommenen Statistik gab es damals im Deutschen Reich 336 Pfennigsparkassen. Indes liegen Angaben über den Geschäftsbetrieb nur von 172 derselben vor. Sie führten den Sparkassen Einlagen im Betrage von 1 300 733 M. zu. Vielfach haben aber die Sparkassen selbst Sparmarken eingeführt im Werte von 10, an manchen Orten auch von 5 Pfennigen. Der Verkauf von Sparmarken und Sparkarten ist Kaufleuten, Lehrern 2c. übertragen und dadurch die Zahl der Sammelstellen sehr vermehrt worden. In Deutschland hat jedoch das Sparmarkensystem in der neueren Zeit wenig Fortschritte gemacht und ist vielfach da, wo es zunächst mit großem Erfolg eingeführt ward, wieder in Rückgang gekommen. Während in Sachsen im Jahr 1886 die Zahl der Markenverkaufsstellen 1261 und der Wert der verkauften Marken 114 469 Mark betrug, war 1895 die Zahl der ersteren auf 637 und der Wert der letzteren auf 29 540 Mark zurückgegangen. In Preußen ist allerdings die Zahl der Markenverkaufsstellen von 2676 im Jahr 1894 auf 2983 im Jahr 1895 gestiegen, doch fehlen Angaben über den Betrag der verkauften Marken.

3) Die Einrichtung gesperrter Einlagebücher. Dieselbe besteht darin, daß die Rückzahlung der Einlagen nur von einem durch den Einleger im voraus festgesetzten Zeitpunkt ab oder erst dann erfolgen darf, wenn die Einlagen eine bestimmte Höhe erreicht haben.

Die gesperrten Einlagebücher sollen dazu dienen, das auf einen bestimmten Zweck gerichtete Sparen (Bezahlung des Mietzinses, Anschaffung von Winterbedürfnissen, Ausstattung der Kinder bei Konfirmation, Militärdienst 2c.) zu erleichtern und in seinem Erfolge zu sichern. Da diese Einrichtung auch den Sparkassen einen Vorteil gewährt durch die im voraus erfolgte Festsetzung des Rückzahlungstermins, so wäre eine Erhöhung des Zinsfußes für die auf gesperrte Einlagebücher eingezahlten Summen eine von der Billigkeit geforderte Gegenleistung. Doch haben sich die Sparkassen hierzu bis jetzt nicht entschlossen.

Indes alle diese Reformen können eine Beseitigung der Mängel, an welchen das deutsche Sparkassenwesen leidet, nicht oder wenigstens nicht in absehbarer Zeit herbeiführen. Die Uebertragbarkeit der Spareinlagen ist nur dann von wirklichem Werte, wenn sie von jeder Sparkasse an jede Sparkasse erfolgen kann. Sämtliche Sparkassen müßten also in einen Verband eintreten und gleichmäßige Uebertragungsnormen annehmen. Daß ein solches Resultat auf dem Wege der freien Vereinbarung erzielt werde, wird kaum gehofft werden können. Die Einführung von Sparmarken ist zwar sehr löblich, aber die ungleichmäßige Verteilung der Sparkassen über die verschiedenen Teile des Reichs kann dadurch nicht ausgeglichen werden. Auch ist nur geringe Aussicht vorhanden, daß die bisherigen Sparkassen ihren Geschäftsbetrieb, der mehr für die Kapitalanlage des wohlhabenden Mittelstandes als für die Sammlung von kleinen Ersparnissen der ärmeren Klassen eingerichtet ist, umändern werden. Die Einführung von Postsparkassen ist deshalb trotz der großen Ausbildung, welche die öffentlichen Sparkassen in Deutschland bisher gewonnen haben, nicht überflüssig, sie allein können den ärmeren Klassen der Bevölkerung diejenige Gelegenheit des Sparens und die Vortheile der Sparkassen darbieten, welche ihnen in andern Ländern zu Gebote stehen. Der Widerstand, welchen die Einführung der Postsparkassen in Deutschland findet, geht namentlich von den Gemeinden aus, welche fürchten, den Gewinn, den sie bisher aus den Gemeinde-Sparkassen gezogen, wenigstens zum Teile einzubüßen. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so darf doch nicht vergessen werden, daß die Sparkassen zunächst den Zweck haben sollen, der Verarmung vorzubeugen und die wirtschaftliche Lage der Unbemittelten zu heben, nicht aber den Zweck, die Gemeinde-Einnahme zu verbessern. Es darf deshalb die Hoffnung ausgesprochen werden, daß die Reichsregierung trotz des Wider-

stands, den sie findet, in ihren Bemühungen, Postsparkassen in Deutschland einzuführen, nicht nachlassen möge.

§ 44. Bei dem großen Einfluß, den das Sparkassenwesen auf die moralische und wirtschaftliche Hebung der unteren Klassen auszuüben vermag, erscheint es von großer Wichtigkeit, die heranwachsende Generation von früher Jugend an durch Einrichtung von Schulsparkassen zur Sparsamkeit zu gewöhnen.

In der That wurden schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts mehrfache Versuche gemacht, die Sparkasse in die Schule einzuführen. Indes blieben die Versuche, wenn auch nicht erfolglos, so doch auf enge Kreise beschränkt. Erst den unermüdlichen Bestrebungen des edlen Menschenfreundes und großen Gelehrten F. Laurent zu Gent[79]) gelang es, zunächst in Belgien der Schulsparkasse ein weites Feld zu erobern und dadurch dem Sparkassenwesen daselbst eine große Förderung zu geben. Nach dem von ihm eingeführten System sammelt der Lehrer von den Schülern auch die kleinsten Summen, bis sie einen Betrag erreicht haben, der in der öffentlichen Sparkasse angelegt werden kann. So lange die Einzahlungen des einzelnen Schülers einen solchen Betrag nicht erreicht haben, werden sie für gemeinsame Rechnung bei der Sparkasse angelegt. Aus dem dadurch erzielten Zins werden den fleißigen Einlegern kleine Prämien gewährt, oder es werden die geringen Verwaltungskosten damit gedeckt, sofern dieselben nicht von der Gemeinde übernommen werden. Nach dem Vorbilde Belgiens fanden die Schulsparkassen namentlich in England, Frankreich und Italien[80]) große Verbreitung, während sie in Deutschland in vielen Kreisen, zum Teil auch in dem Lehrerstand auf Widerstand gestoßen sind. Man fürchtet, daß dadurch in frühester Jugend schon in den Kindern die Gier nach Erwerb und Besitz eingepflanzt, ihnen die unmittelbare Jugendfrische geraubt und selbst Laster, wie Neid, Mißgunst, Heuchelei ꝛc., groß gezogen werden. Daß mit den Schulsparkassen diese Schattenseiten verbunden sein können, wird nicht zu bestreiten sein. Andererseits aber darf nicht übersehen werden, daß die Schulsparkassen namentlich für diejenigen Klassen der Bevölkerung bestimmt sind, in welchen die Not und Entbehrung auch an die Jugend herantritt und in welchen es vor allem darauf ankommt, die Kinder zu denjenigen Tugenden zu erziehen, welche für sie in dem späteren Kampf um eine sichere Existenz die besten Waffen sind, Sparsamkeit und Fleiß. Die Nachteile, welche mit den Schulsparkassen sich verbinden, können durch den Lehrer beseitigt oder wenigstens gemindert werden. Jedenfalls unterliegt die Einführung derselben in die Sonntags-, Abends- und Fortbildungsschulen keinem Bedenken[81]). Nach dem 13. Bericht des deutschen Vereins für Jugendsparkassen (1896) gab es 1895 in Deutschland 1728 Jugendsparkassen mit über 227 442 Sparern. Doch sind diese Zahlen nicht vollständig. Nach de Malarce bestanden dagegen in Frankreich 1896 24 000 Jugendsparkassen mit 440 188 Sparern und Guthaben im Betrage von 12 985 340 Fr. In Belgien gab es 1893 5282 Schulsparkassen mit 240 305 Sparern.

Nach denselben Prinzipien wie Schulsparkassen sind in neuester Zeit in Frankreich und Deutschland auch Fabrikſparkassen eingerichtet worden, in welchen die kleinen Beiträge der Fabrikarbeiter gesammelt und aus welchen sie den öffentlichen Sparkassen zugeführt werden. Bei großen Fabriken, die Hunderte von Arbeitern beschäftigen, ist mehrfach mit Erfolg auch die Gründung selbständiger Sparkassen, welche von den Fabrikanten mit Beiträgen unterstützt werden und von diesen in Gemeinschaft mit einem von den Arbeitern gewählten Ausschuß verwaltet werden, unternommen worden.

§ 45. 2) Oeffentliche Leihhäuser[83]) (Pfandhäuser, Versatzämter) sind von der Gemeinde oder dem Staate errichtete Pfandleihgeschäfte, welche nicht den Zweck haben, dem Inhaber wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen; sondern welche Personen aus den unteren Klassen der Bevölkerung in Notfällen Hilfe gewähren und sie dadurch vor der Verarmung schützen wollen. Sie sind ihrem Ursprung und ihrer Idee nach Anstalten der vorbeugenden

79) Seine Schriften, insbes. seine Conférence sur l'épargne 1866, fanden in Belgien in Tausenden von Exemplaren Verbreitung.

80) Vgl. A. Chaurand de Malarce, Notice historique et manuel des caisses d'épargne scolaires (zuerst 1874, 14. Aufl. 1897; deutsch Die Schulsparkasse. 1879). In Italien hat das Gesetz v. 27. Mai 1875 Art. 13 und 15 den Schulsparkassen große Vergünstigungen gewährt. Vgl. Lebrecht, Les caisses d'épargne scolaires en Italie 1889.

81) Vgl. L. Wilhelmi, Die Schulsparkasse und ihre Verbreitung. 1877. Elwenspöck, Die Jugendsparkasse. 1879. — In Braunschweig ist nach Gesetz v. 19. Febr. 1895 zur Errichtung einer Schulsparkasse Genehmigung der Behörde erforderlich.

82) Vgl. namentlich die Schriften Senckels, Jugend- und Schulsparkassen. 1882. Zur Sparkassenreform. 1884. Die Einrichtungen der Jugend- und Schulsparkassen. 1893. Die Berichte des deutschen Vereins für Jugendsparkassen 13 Hefte (1881—1896).

83) Das Hauptwerk über öffentliche Leihhäuser: Blaize, Des monts de piété et des banques sur prêt, 2 Bde. 1856. Vgl. Mohl, P.W. I, § 60; Rau II, § 332 ff. (dort auch die ältere Litteratur); Stein, H.V.L. III, S. 234 ff.; Schmoller, Die öffentlichen Leihhäuser ꝛc. in J. f. G.V. 4 (1880), S. 87 ff.

Armenpflege. Sie sind im 15. Jahrhundert in Italien entstanden[84]), um der durch das Verbot des Darlehenszinses entstandenen Kreditnot Abhilfe zu gewähren. Aus dem Betriebskapital, das aus milden Zuwendungen oder sonstwie unentgeltlich zusammengebracht ward (daher mons [soviel wie acervus] pietatis), sollte denjenigen, welche in Geldnot sich befanden, Geld in mäßiger Quantität und auf kurze Zeit gegen Faustpfand und gegen Zahlung einer monatlichen mäßigen Vergütung dargeliehen werden. Obgleich die ersten montes pietatis mit päpstlicher Bewilligung gegründet wurden, so hatten sie doch noch einen harten Kampf gegen die herrschende kirchliche Theorie von der Sündhaftigkeit des Zinsnehmens zu bestehen und erst durch Beschluß des Lateranischen Konzils und die Bulle Leo's X. von 1515 wurde das Recht der montes pietatis, für ihr Darlehen eine Vergütung zu nehmen, um sich für ihre Unkosten schadlos zu halten, sicher gestellt. Nachdem in Italien schon in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zahlreiche öffentliche Leihhäuser gegründet worden waren, verbreiteten sie sich im 16. Jahrhundert namentlich in den Niederlanden und seit Ende des 16. Jahrhunderts in Süddeutschland. Die ersten Leihhäuser wurden 1591 zu Augsburg und 1618 zu Nürnberg errichtet. Doch gewannen sie in Deutschland zunächst keine größere Verbreitung. Erst gegen Ende des 17. und im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden in Preußen, Oesterreich und dem mittleren Deutschland Leihhäuser als Gemeinde- oder Staatsanstalten, hier und da, wie in Berlin 1692 das sog. Adreßhaus, auch als koncessionierte und streng kontrolierte Privatunternehmungen gegründet. Sie sollten namentlich dazu dienen, den Handwerkerstand aus den Händen der Wucherer zu reißen und ihm gegen mäßige Zinsen Kredit auf Faustpfand zu gewähren. Mit der Errichtung und Koncessionierung von Leihhäusern war vielfach eine polizeiliche Regelung und Beaufsichtigung des Privatpfandleihgeschäfts verbunden, das ganz zu unterdrücken sich als unmöglich erwies[85]).

In Frankreich waren am Ende des 16. und im 17. Jahrhundert in einigen Städten des Südens Leihhäuser gegründet worden (Avignon 1577, Beaucaire 1583, Marseille 1683); in Paris aber errichtete erst Necker 1777 ein Leihhaus, dessen Geschäftsumkreis bald ein außerordentlich großer wurde und dessen Einnahmen schon 1789 38 Millionen Livres überstiegen. Die Revolution beseitigte zwar mit der Einführung der Gewerbefreiheit und der Aufhebung der Wuchergesetze die öffentlichen Leihhäuser als privilegierte Anstalten, aber schon im Jahre 1804 stellte Napoleon das Pariser Leihhaus und in den folgenden Jahren auch die anderer Städte wieder her, während der Code pénal von 1810 die Privatleihgeschäfte wieder an eine Koncession knüpfte[86]). In andern Staaten, wie in England, haben sich die öffentlichen Leihhäuser niemals einbürgern können. In Deutschland bestehen öffentliche Leihhäuser in Preußen, Bayern, K. Sachsen, Baden, Hessen &c.; während sie in Württemberg unbekannt sind. In der Regel sind sie Gemeindeanstalten (nur ausnahmsweise, wie das kgl. Leihamt zu Berlin, Staatsanstalten). Zu ihrer Errichtung ist überall staatliche Genehmigung erforderlich. Ihre Organisation und Verwaltung sind durch die besonderen Statuten der einzelnen Anstalten normiert. Nur in Baden (Ges. v. 6. April 1854) bestehen allgemeine gesetzliche Vorschriften für die Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Leihhäuser.

Die öffentlichen Leihhäuser stehen nicht unter den Vorschriften der Gewerbeordnung über das

84) Vgl. Endemann, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirtschafts- und Rechtslehre, I. 1874, S. 460. Als ersten mons pietatis weist er die 1463 zu Orvieto mit Bewilligung Pius' II. gegründete Leihbank nach.

85) Vgl. Schmoller a. a. O. S. 95 ff. — Preußisches Pfand- und Leihreglement vom 13. März 1787.

86) Es bestehen gegenwärtig 42 Leihhäuser in 24 Departements. Im Jahr 1894 liehen sie auf 3 207 943 Pfänder die Summe von 67 785 413 Fr. Erneuert wurden 1 448 837 Pfänder für die Summe von 41 213 516 Fr. Ausgelöst wurden 2 774 202 Pfänder für 59 119 774 Fr. Verkauft wurden 336 961 Pfänder mit einem Erlös von 4 360 273 Fr. (Annuaire Statistique p. 141.)

Pfandleihgewerbe, sofern sie nicht um des Geschäftsgewinnes willen, sondern als Institute der öffentlichen Wohlfahrt betrieben werden. In Preußen waren in der Kab.Ordre vom 28. Juni 1826 allgemeine Vorschriften über öffentliche Leihhäuser erlassen worden. Diese Kab.-Ordre ward aber durch Gesetz vom 17. März 1881 § 22 aufgehoben. Indes bleiben die nach deren Vorschriften erlassenen Reglements der bereits bestehenden Pfandleihanstalten der Gemeinden und anderer Kommunalverbände so lange in Kraft, bis der Minister des Innern die Bestimmungen des Gesetzes vom 17. März 1881 auf sie für anwendbar erklärt. Nach den älteren Reglements ist den Anstalten nur die Erhebung von 8 Proz. jährlicher Zinsen gestattet; nur ausnahmsweise kann mit Genehmigung der Minister der Justiz und des Innern ein höherer Zinssatz bis zum Höchstbetrag von 12½ Proz. zugestanden werden. Der reine Geschäftsgewinn muß der Ortsarmenkasse überwiesen werden. Die Errichtung neuer öffentlicher Leihanstalten, sowie die Reglements derselben bedürfen der Genehmigung des Regierungspräsidenten. Versagen kann derselbe sie jedoch nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses (Gesetz von 1881 § 20). — In Frankreich sind die Verhältnisse der öffentlichen Leihhäuser geregelt durch das Gesetz vom 24. Juni 1851. Sie sind établissements d'utilité publique und haben als solche juristische Persönlichkeit. Sie werden auf Antrag des Gemeinderats durch Dekret des Präsidenten der Republik errichtet. Durch das letztere werden zugleich die Statuten der Anstalt bestätigt. Die Verwaltung wird beaufsichtigt von einem Verwaltungsrat, dessen Vorsitzender der Maire ist und dessen Mitglieder von dem Präfekten (in Paris von dem Minister des Innern) ernannt werden. Der Direktor wird von dem Präfekten oder dem Minister des Innern auf Vorschlag des Verwaltungsrats ernannt.

Die Ansichten über die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Leihhäuser gehen auch heute noch weit aus einander[87]). Kann auch nicht geleugnet werden, daß sie in einzelnen Fällen Nutzen bringen, indem sie bei plötzlicher oder vorübergehender Not den Bedürftigen durch Gewährung von Darlehen zu mäßigen Zinsen Hilfe verschaffen und sie dadurch vor Verarmung retten, oder sie wenigstens vor der Ausbeutung durch gewerbsmäßige Pfandleiher und Wucherer bewahren, so wird doch andererseits darauf hingewiesen, daß sie ebenso häufig dem Leichtsinn und der Verschwendung dienen. Die persönliche Kreditbedürftigkeit werde nicht untersucht. Die in Bedrängnis befindliche Hausfrau erhalte das Darlehen nicht unter günstigeren Bedingungen als die öffentliche Dirne, der Trunkenbold ebenso gut wie der in Not befindliche nüchterne Arbeiter. Der Vorzug des öffentlichen Leihgeschäfts vor dem privaten werde dadurch wieder aufgehoben, daß in sehr vielen Fällen das Versetzen durch Kommissionäre (Pfandmäkler) geschehe, da eine natürliche Scheu viele Personen vor Betretung des Leihhauses abhalte. Endlich verführe die bequem dargebotene Gelegenheit zum Versetzen, die Sanktionierung einer öffentlichen Anstalt zum Leichtsinn und steigere die Zahl der Verpfändungen. Der Nutzen, den die öffentlichen Leihhäuser gewährten, sei in viel sicherer und gesunderer Weise durch Kredit- und Vorschußvereine zu erzielen. Indessen ist letzteres in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Trotz der gesetzlichen Beschränkungen und Beaufsichtigung des privaten Pfandleihgewerbes (Gewerbeordnung § 34, Ges. v. 23. Juli 1879;) ist namentlich in großen Städten nicht zu verhindern, daß dasselbe zur Ausbeutung und zum wirtschaftlichen Verderbe der arbeitenden Klassen mißbraucht werde. „Hier handelt es sich keineswegs darum, auf dem Versatzamt dem Armen nur etwas weniger Schlimmes zu bieten, als wie es ihm im Verkehr mit den privaten Pfandleihern und Rückkaufshändlern (vulgo Halsabschneidern) geboten wird, sondern daß ihm etwas wirklich Gutes, nämlich Hilfe in der Not gewährt wird“[88]).

2. Staatliche Zwangsgewalt und Armutsursachen.

§ 46. Ferner ist die Frage hier zu erörtern, inwieweit der Staat Zwang gegen den Einzelnen anzuwenden berechtigt ist, um ihn vor der Verarmung zu schützen und inwieweit

---

87) Gegen die Leihhäuser spricht sich entschieden aus Hack in der Z. f. St.W., Bd. 27 (1871), S. 70—92; in ebenso lebhafter Weise werden dieselben verteidigt von Knies, Geld und Kredit II, 1. 1876, S. 261 ff., Würzburger in H.W. Bd. IV, S. 1043 ff., Roscher, Armenpflege und Armenpolitik S. 244 ff. Schmoller (a. a. O. S. 126 ff.) ist ebenfalls für Aufrechthaltung der öffentlichen Leihhäuser, will dieselben aber reformieren und sie aus Wohlthätigkeitsanstalten umwandeln in Kreditinstitute für alle diejenigen, welche der Teilnahme an Vorschußkassen und ähnlichen Vereinen noch nicht fähig sind.

88) Knies a. a. O., S. 262.

ein solcher Zwang einen Erfolg verspricht. Die gesamte heutige Ordnung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ruht auf der sittlichen Ueberzeugung, daß nur durch eine freie Bethätigung der Lebenskräfte die Einzelnen und mit ihnen das gesamte Volk ihren Lebenszweck zu erfüllen vermögen. Die Freiheit des Einzelnen soll und darf nur insoweit beschränkt werden, als dies durch das Interesse der Gesamtheit geboten ist. Durch diese Sätze, die hier nicht näher begründet werden können, ist jede Organisation der Gesellschaft ausgeschlossen, durch welche die Freiheit und damit die Verantwortlichkeit der Einzelnen aufgehoben würden. Eine solche Organisation der Gesellschaft würde durch Vernichtung der persönlichen Freiheit die Bedingung einer jeden Kulturentwicklung vernichten. Es kann sich vielmehr nur darum handeln, ob und inwieweit eine Beschränkung der persönlichen Freiheit nach einzelnen Richtungen hin dann gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr der Verarmung in besonderen Umständen begründet erscheint. Wie schon in einem früheren Abschnitt erwähnt worden ist (s. S. 405 ff.), hatte die Gesetzgebung seit dem 16. Jahrhundert zunächst die Freiheit der Niederlassung, dann die der Eheschließung im Interesse der Armenpflege beschränkt, um den Einzelnen vor Verarmung, die Gemeinde vor Vermehrung der Armenlast zu bewahren. Aber muß es überhaupt dahin gestellt bleiben, ob diese Maßregeln ihren Zweck jemals erreicht und nicht immer größere Uebel im Gefolge gehabt haben, als diejenigen sind, die sie verhüten wollten, so konnten derartige Beschränkungen der persönlichen Freiheit nicht aufrecht erhalten werden, seit durch die französische Revolution und ihre Folgen, durch die gänzliche Umgestaltung des Gewerbe- und Handelsbetriebs, durch die Verbreitung der modernen Verkehrsmittel rc. sich eine vollständige Neugestaltung des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens vollzogen hatte. Wie schon dargelegt, sind die Beschränkungen der Freizügigkeit und des Rechts der Eheschließung in England, Frankreich und zuletzt auch in Deutschland bis auf wenige sachlich begründete Ueberreste verschwunden und es wäre ein verhängnisvoller Irrtum, wenn man zu jenen gehässigen und ihren Zweck verfehlenden Präventivmitteln einer älteren Zeit zurückkehren wollte. Der Staat, der den Gemeinden und Armenverbänden die Verpflichtung der öffentlichen Armenpflege auferlegt, kann ihnen trotzdem nicht das Recht einräumen, von ihrer Entscheidung die gesamte Lebensführung derjenigen abhängig zu machen, die ihnen im Falle der Verarmung zur Last fallen werden[89]).

Die Ursachen, welche die Verarmung herbeiführen, können sehr verschiedenartige sein. Die Verarmung kann ihren Ursprung haben lediglich in äußeren Verhältnissen, welche der Verarmte zu überwinden nicht im Stande war, in unverschuldeten Ursachen der Armut — die Armut kann aber auch herbeigeführt worden sein durch ein entweder unsittliches oder auch nur unverständiges oder unvorsichtiges Verhalten des Verarmten, das zunächst den Verfall der Vermögensverhältnisse und schließlich die gänzliche Mittellosigkeit nach sich gezogen hat, selbstverschuldete Armutsursachen. Indessen wirken in den weitaus meisten Fällen verschuldete und unverschuldete Ursachen zusammen, um die Armut herbeizuführen. Nur selten wird es möglich sein, das Maß der Verschuldung, welches das einzelne verarmte Individuum trifft, mit Sicherheit festzustellen, und noch seltener wird es möglich sein, den künftigen Eintritt der Verarmung als Folge eines unsittlichen oder unvorsichtigen Verhaltens eines Menschen mit Sicherheit vorher zu

89) Wenn Wagner S. II, § 63 meint, die Verpflichtung der Gemeinde zur öffentlichen Armenpflege habe nur innere Berechtigung, wenn ihr auch ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließungen zustehe, ohne dies Recht sei die Verpflichtung ein unhaltbarer Kommunismus, so müßte er folgerichtig entweder der Gemeinde (oder bei Staatsarmenpflege dem Staat) das Recht zusprechen, jede Handlung des Einzelnen, die künftige Verarmung vielleicht herbeiführen könnte, zu verhindern, oder aber überhaupt jede öffentliche Armenpflege verwerfen. Ersteres würde die persönliche Freiheit und Verantwortlichkeit des Individuums völlig vernichten; die Aufhebung der öffentlichen Armenpflege aber ist bei dem gegenwärtigen Stand der Bildung und Humanität unmöglich.

bestimmen. Es ist nicht die Aufgabe des Staats, seine Angehörigen zur Beobachtung der Gebote der Sittlichkeit und Klugheit zu zwingen. Nur wenn durch das unmoralische oder unvernünftige Gebaren der Einzelnen die rechtlich geschädigten Interessen der Gesamtheit verletzt werden, nur dann ist der Staat berechtigt, durch Beschränkung der persönlichen Freiheit die Einzelnen von einem unsittlichen oder unverständigen Verfahren zurückzuhalten. In allen andern Fällen muß er sich begnügen, durch Verbreitung der Bildung eine sittliche und geistige Hebung der Bevölkerung zu erzielen. Inwieweit aber und mit welchen Mitteln der Staat den direkten Kampf mit der Unsittlichkeit der Einzelnen zu führen hat, wird in dem Abschnitt über die Sittlichkeitspolizei zu erörtern sein[90]). (Vergl. die folg. Abh. VII.)

§ 47. Ursachen der Armut, welche nicht in einem unsittlichen oder unverständigen Verhalten der Einzelnen bestehen, sondern welche ohne Verschuldung des Einzelnen die Verarmung herbeiführen, können Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit sein, d. h. die Unmöglichkeit sich eine Arbeit zu verschaffen, deren Ertrag die Mittel zur Fristung des Lebens für den Arbeitsfähigen und seine Familie gewährt. Weder gegen Arbeitsunfähigkeit, die in zu jungem oder zu hohem Alter, in Krankheit oder in Invalidität ihren Grund hat, noch gegen Arbeitslosigkeit, die durch wirtschaftliche Notlage verursacht wird, giebt es unfehlbare und unmittelbar wirkende Abwehrmittel. Zu allen Zeiten haben diese Armutsursachen ihre unheilvolle Wirkung ausgeübt. Aber der heutigen Organisation des wirtschaftlichen Lebens ist es eigen, daß ein großer Teil der Gesamtbevölkerung der steten Gefahr ausgesetzt ist, ohne eigene Verschuldung durch Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit in Armut gestürzt zu werden. Für die gesamte Arbeiterklasse, d. h. für alle diejenigen, welche ihren Lebensunterhalt in der Regel nur durch den für den Gebrauch ihrer körperlichen Arbeitskraft erworbenen Lohn zu bestreiten vermögen, bringt jede Störung, welche sie in der Ausnutzung ihrer Arbeitskraft, der einzigen Quelle ihres Einkommens, hindert, eine Gefahr der wirtschaftlichen Existenz mit sich und damit die Gefahr der Verarmung. Diese Unsicherheit der wirtschaftlichen Existenz ist es, welche die sogen. arbeitenden Klassen von den andern Klassen der bürgerlichen Gesellschaft scheidet. Sie zu beseitigen, ist eine „schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht". (Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881.) Unter Aufrechterhaltung der heutigen Rechts- und Gesellschaftsordnung ist indes dieses Ziel nur dadurch zu erreichen, daß durch Beiträge aus dem Ertrage der Arbeit die Arbeiter gesichert werden gegen die Gefahren, mit welchen Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit die wirtschaftliche Existenz der Arbeiter

90) An dieser Stelle ist nur zu berücksichtigen die Vormundschaft über Verschwender. Dieses Institut ist zwar zunächst eingeführt worden im Interesse der Familienglieder, welche einerseits die Verpflichtung haben, dem verarmten Angehörigen den Lebensunterhalt zu reichen, und welche andererseits einen Erbanspruch auf dessen Vermögen haben. Aber in einigen Staaten, wie Bayern, Sachsen, Sachsen-Weimar, Hamburg kann auch die Gemeinde oder der zur öffentlichen Unterstützung verpflichtete Armenverband den Antrag auf Prodigalitätserklärung und Stellung unter Vormundschaft einbringen. Diejenigen Personen, welche ihr Vermögen in leichtsinniger Weise durchbringen und dadurch sich und ihre Familie der Gefahr der Armut aussetzen, können unter Vormundschaft gestellt werden. Die Entmündigung erfolgt durch Beschluß des Amtsgerichts. Doch kann der Beschluß binnen Frist eines Monats von dem Entmündigten im Wege der Klage angefochten werden. Das Verfahren ist durch die Reichs-Civilprozeßordnung § 621—627 geregelt. Vgl. Preuß. A. L.R. I, 1, § 30; Sachsen: Bürgerliches Gesetzbuch § 1987 ff.; Gesetz v. 20. Februar 1882 § 81; Bayern: Roth, Bayr. Civilrecht I, § 124; Gemeines Recht: Windscheid, Pandekten II, § 446; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts IV, § 275. Nach dem bürgerlichen Gesetzbuch § 6 kann derjenige entmündigt werden, der durch Verschwendung sich oder seine Familie der Gefahr des Notstandes aussetzt. Der entmündigte Verschwender ist in Ansehung der Geschäftsfähigkeit dem Minderjährigen, der das siebente Lebensjahr vollendet hat, gleichgestellt (§ 114), d. h. er bedarf zu einem Rechtsgeschäft, durch welches er nicht lediglich einen rechtlichen Vorteil erlangt, der Einwilligung des Vormunds (§ 107).

bedrohen. Durch eine umfassende Organisation des Arbeiterversicherungswesens kann allein den Gefahren, welche aus den wirtschaftlichen und socialen Verhältnissen des Großbetriebs in der Industrie und in der Landwirtschaft entspringen, vorgebeugt werden. Das Deutsche Reich hat die Durchführung dieser großen Socialreform in Angriff genommen und an anderem Orte (siehe Hdb. Band II, 2, Abh. XXII) sind die Reichsgesetze über Kranken- und Unfallversicherung sowie über Alters- und Invaliditätsversicherung der Arbeiter eingehend dargestellt worden. Als eine der wichtigsten Aufgaben der Arbeiterversicherung ward es von Anfang betrachtet, daß dadurch die Arbeiter davor bewahrt werden sollen, der öffentlichen Armenpflege anheimzufallen. (Siehe Begründung des ersten Entwurfs des Krankenversicherungsgesetzes von 1882 in den Anlagen zu den stenogr. Berichten des Reichstags von 1882/83 Bd. 5 S. 140.) Die Gewährung eines Reichszuschusses zu den Alters- und Invalidenrenten ward von dem Bundesrat damit gerechtfertigt, daß „das Gesetz eine erhebliche Entlastung der öffentlichen Armenpflege zur Folge haben und dadurch wenigstens ein Teil der Armenlast den bisherigen schwachen Trägern abgenommen und sie auf die breitesten Schultern, d. h. auf das Reich gelegt werde". (Anlagen zu den stenogr. Berichten des Reichstags 1888/89 Bd. 4 S. 42, 57.) In der That kann es, auch abgesehen von jedem statistischen Nachweis, keinem Zweifel unterliegen, daß die Arbeiterversicherung einer großen Zahl von Arbeitern und Arbeiterfamilien ihre bürgerliche Selbständigkeit bewahrt und sie vor der öffentlichen Armenpflege gerettet hat. Bei der im Jahr 1895 vorgenommenen Erhebung (siehe oben S. 443) haben auch alle Armenverwaltungen — mit Ausnahme einer kleinen Zahl meist ländlicher Behörden — bestätigt, „daß eine Entlastung der öffentlichen Armenpflege stattgefunden hat und eine große Zahl von Personen vor Verarmung schlechthin bewahrt worden ist". Freilich hat sich auch ergeben, daß diese Entlastung sich ziffernmäßig nicht feststellen läßt, die Erfahrungen haben vielmehr gezeigt — und damit stimmt das Ergebnis anderer Aufnahmen überein —, daß in dem Jahrzehnt 1883—1893 fast überall die Zahl der von der öffentlichen Armenpflege unterstützten Personen im Verhältnis zu der Bevölkerung nicht abgenommen, vielfach sogar gestiegen ist, und daß fast überall die Ausgaben der öffentlichen Armenpflege nicht unbeträchtlich sich erhöht haben. Die Erleichterung der Armenlast, auf die bei der Einführung der Arbeiterversicherung gehofft wurde, ist jedenfalls weit hinter der Erwartung bis jetzt zurückgeblieben. Die Ursachen hierfür liegen zum Teil darin, daß die Arbeiterversicherung ihre volle Wirkung noch nicht ausgeübt hat. Derjenige Teil der Bevölkerung, der zur Zeit, als die Versicherungsgesetze in Kraft traten, dauernd von der Armenpflege unterstützt wurde, ist durch diese Gesetze — von Ausnahmen abgesehen — nicht betroffen und der Armenpflege nicht entrissen worden. Erst diejenige Generation, die unter der Herrschaft der Arbeiterversicherung heranwächst, wird deren Vorteile in vollem Maße genießen. Zudem aber bestimmt sich in der Invaliditätsversicherung, trotz der für eine Uebergangszeit von 5 Jahren gegebenen sehr liberalen Bestimmungen, die Höhe der Invalidenrente nach der Dauer der Beitragsleistung, so daß erst nach Ablauf einer langen Reihe von Beitragsjahren der Versicherte auf den Höchstbetrag der Rente Anspruch hat. Viel schwerer aber fällt ins Gewicht, daß die Arbeiterversicherung, so großartig auch ihre gegenwärtigen Leistungen erscheinen, doch noch außerordentlich lückenhaft ist und der Ergänzung und Erweiterung nach verschiedenen Richtungen hin bedarf, um das hohe Ziel, das ihr in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 gestellt ward, zu erreichen.

Es seien hier nur folgende Punkte hervorgehoben: 1) Noch umfaßt die Arbeiterversicherung nicht alle Personen der sog. arbeitenden Klassen. Die Krankenversicherung erstreckt sich reichsgesetzlich nur auf die Arbeiter im Gewerbebetrieb und im Handel und landesgesetzlich nur in Württemberg, Sachsen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, Braunschweig und in einigen kleinen Staaten auf die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter, so daß letztere

in dem größten Teil Deutschlands ihr nicht unterworfen sind. Die Alters- und Invaliditätsversicherung soll sich zwar auf alle Lohnarbeiter erstrecken, die Zahl der Versicherten beträgt aber nur 11½ Millionen Personen, während im Jahr 1895 nach der Berufsaufnahme die Zahl der Lohnarbeiter sich auf 14½ Mill. belief, so daß eine sehr große Zahl von Personen, die der Versicherungspflicht gesetzlich unterliegen, sich ihr noch entzogen hat.

2) Die Krankenversicherung und die Invaliditätsversicherung schließen nicht an einander an. Erstere gewährt Versorgung nur auf die Dauer von 13 Wochen, letztere nur für die Fälle, in welchen der Versicherte dauernd erwerbsunfähig wird oder er während eines Jahres ununterbrochen erwerbsunfähig gewesen ist und dann nur für die weitere Dauer der Erwerbsunfähigkeit. Auch derjenige, der in beiden Versicherungen sich befindet, hat also, wenn die Krankheit über ein Vierteljahr andauert, während drei Vierteljahren keinen Versorgungsanspruch, sofern er nicht sofort als dauernd erwerbsunfähig sich erweist.

3) Die Krankenversicherung gewährt nur eine Versorgung im Falle der Erkrankung des Versicherten selbst, sie erstreckt sich nicht auf die Familienangehörigen, die er zu unterhalten verpflichtet ist. Sie gewährt demnach keinen Schutz gegen die Gefahr, der öffentlichen Armenpflege anheimzufallen, wenn durch Krankheit der Familienangehörigen die Ersparnisse aufgezehrt sind und die erkrankten Personen nicht selbst in der Krankenversicherung sich befinden.

4) Der Betrag der Invalidenrente reicht in den weitaus meisten Fällen nicht aus und wird auch künftig nicht ausreichen, um den notdürftigen Lebensunterhalt zu bestreiten. Der Durchschnittsbetrag wird weit unter dem Existenzminimum zurückbleiben, so daß, wenn der Versicherte nicht noch anderweite Hilfsquellen hat, die öffentliche Armenpflege eintreten muß und der Rentenberechtigte nicht besser gestellt sein wird, als dies ohne Arbeiterversicherung der Fall wäre,

5) Abgesehen von der Unfallversicherung fehlt eine Versicherung der Witwen und Waisen der Lohnarbeiter. Und doch sind sie es, die vor allem die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen.

Erst wenn nach diesen Richtungen hin die Arbeiterversicherung ergänzt, erweitert und ausgebaut sein wird, kann von ihr eine wesentliche und umfangreiche Beschränkung des Gebietes der öffentlichen Armenpflege erwartet werden[91]).

3. Die einzelnen Zweige der Armenpflege.

§ 48. Die Armenpflege selbst ist oder soll wenigstens der Kampf mit der Armut sein. Ihr Ziel muß es sein, die Verarmten der Armut zu entreißen und sie wieder wirtschaftlich selbständig zu machen. Hält die Armenpflege dieses Ziel im Auge, so wird sie danach auch in ihrer Ausübung zu unterscheiden haben zwischen denjenigen Armen, die arbeitsfähig sind und sich durch ihre Arbeit die Mittel zur Fristung der Existenz zu verschaffen vermöchten, wenn sie ihre Arbeitskräfte verwenden könnten oder wollten, und denjenigen, Armen, die arbeits- und erwerbsunfähig sind. Die Grundsätze über die Uebung der Armenpflege müssen deshalb auch verschiedene sein, je nachdem sie es mit arbeitsfähigen oder arbeitsunfähigen Armen zu thun hat[92]).

91) Der Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit hatte im Jahre 1893 eine Enquete veranstaltet, die zu denselben Ergebnissen führte, wie die Erhebungen im Jahre 1895. Schriften des Vereins Heft 21, 23. — Vgl. ferner Böhmert in der Zeitschrift des K. Sächs. statistischen Büreaus 1889 S. 102 ff., insbes. S. 187 ff. Zimmermann, Beiträge zur Statistik des Herzogtums Braunschweig. 1895 Heft 12; die Entlastung der öffentlichen Armenpflege in Baden durch die Arbeiterversicherungsgesetze. 1895. — Löning im H.W. Supplementband II. S. 79—89.

92) Die ältere Litteratur über die verschiedenen Arten und Methoden der Armenversorgung ist außerordentlich zahlreich. Es genügt, hier auf die Angaben bei Mohl, P.W. I, § 53 und Rau II, § 325 zu verweisen. Auch heute noch wertvoll sind die betreffenden Abschnitte in den Werken von Villeneuve-Bargemont, Économie politique chrét., 3 Bde. 1834 und de Gérando, De la Bienfaisance publique, 4 Bde. 1839. In neuerer Zeit sind die hierher gehörigen Fragen namentlich in den Schriften über Innere Mission und in der derselben nahestehenden Litteratur behandelt worden. Vgl. die Fliegenden Blätter aus dem Rauhen Hause zu Horn bei Hamburg (seit 1846), die Blätter für Armenwesen, herausgegeben von der Centralleitung der Wohlthätigkeitsvereine (seit 1849) und Monatsschrift für innere Mission (seit 1880). S. insbesondere auch Schneider, Innere Mission in Deutschland. 2 Bde. 1888. Vgl. darüber auch Schäfer, Leitfaden der Innern Mission. 3. Aufl. 1893.

Im November 1881 ward in Berlin der deutsche Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit gegründet, dessen Zwecke nach § 1 der Satzungen bestehen: in der Zusammenfassung der zerstreuten Reformbestrebungen, welche auf dem Gebiete der Armenpflege und Wohlthätigkeit hervortreten und in der fortgesetzten gegenseitigen Aufklärung der auf diesem Gebiete thätigen Personen. Hierzu dienen ihm als wesentliches Mittel die jährlichen öffentlichen Versammlungen der Mitglieder. Zahlreiche Städte

1. Arbeitsfähige Arme.

§ 49. Arbeitsfähige Arme können entweder der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, weil sie aus Trägheit, Arbeitsscheu ꝛc. nicht arbeiten wollen, oder weil sie die Möglichkeit nicht haben, durch Verwendung ihrer Arbeitskräfte den Lebensunterhalt sich zu erwerben.

Was die arbeitsfähigen Armen betrifft, die nicht arbeiten wollen, so fallen sie überhaupt nicht unter den Begriff der der öffentlichen Unterstützung bedürftigen Armen, der Hilfsbedürftigen (Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 § 28). Denn sie sind im Stande, durch Verwertung ihrer Arbeitskraft sich die Mittel zur Befriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse zu verschaffen. Sie sind nicht sowohl ein Objekt der Armenpflege, als der Sicherheitspolizei. Der Staat erkennt sich nicht für verpflichtet und nicht für berechtigt, gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu als individuelle Laster der Einzelnen einzuschreiten. Gegen diejenigen aber, die aus Müßiggang und Arbeitsscheu eine Lebensweise führen, welche den rechtlich geschützten Interessen der Gesellschaft und des Staats Gefahr bringt, ist die Anwendung von Zwangsmitteln geboten. Einer solchen Lebensweise müssen aber diejenigen Personen sich hingeben, welche weder eigenes Vermögen besitzen, noch von bestimmten Personen ihren Lebensunterhalt empfangen, noch durch rechtlich erlaubte Arbeit sich die Mittel hierzu zu erwerben suchen. Sie sind durch ihre Lebensweise selbst eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und das Gemeinwohl und der Staat ist berechtigt und verpflichtet, durch Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit diese Gefahr zu beseitigen. Wie im römischen Reich und im Mittelalter, so ist auch in allen modernen Staaten die in Landstreicherei und Bettel bestehende Lebensweise mit Strafe bedroht. Es kann gegen arbeitsscheue Arme Zwang angewandt werden, um sie zu rechtlich erlaubter und wirtschaftlicher Thätigkeit zu erziehen.

Das deutsche Strafgesetzbuch (§ 361) enthält hierüber folgende Bestimmungen. Strafbar an sich sind Landstreicherei und Bettelei. Als Landstreicher werden alle diejenigen Personen betrachtet, die ohne erlaubten Zweck und ohne die Mittel ihres Unterhalts nachweisen zu können, sich im Lande herumtreiben und sich auf gut Glück fortzubringen suchen. Gleich denen, die selbst der Bettelei obliegen, werden auch die Personen bestraft, welche Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Personen, welche ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind und zu ihrer Hausgenossenschaft gehören, vom Betteln abzuhalten unterlassen. Müßiggang, Spiel und Trunksucht sind dagegen nur dann strafbar, wenn der Lasterhafte dadurch in einen Zustand gerät, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß (§ 361, Ziffer 3, 4, 5). Personen, welche aus öffentlichen Armenmitteln Unterstützung empfangen, können, soweit ihre Kräfte ausreichen, zur Arbeit von der Behörde angehalten werden. Weigern sie sich aus Arbeitsscheu, die ihnen angewiesene und ihren Kräften angemessene Arbeit zu verrichten, so sind sie strafbar (§ 361, Ziffer 7). In allen diesen Fällen kann die Haftstrafe (Freiheitsentziehung von einem Tag bis auf 6 Wochen) verhängt werden. Bei der Verurteilung zur Haft kann aber von dem Gericht zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landesbehörde zu überweisen sei. Die Landespolizeibehörde erhält dadurch die Befugnis, den Verurteilten entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ist die Verurteilung wegen Bettelei, Anhalten zum Betteln oder Nichtverhinderung der Bettelei (s. oben) erfolgt, so kann eine solche Ueberweisung an die Polizeibehörde nur erfolgen, wenn der Verurteilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtskräftig verurteilt worden ist, oder wenn derselbe unter Drohung oder mit Waffen gebettelt hat (§ 362)[93].

Nach dem Strafgesetzbuch § 361 Ziff. 10 (durch Reichsgesetz vom 12. März 1894 hinzugefügt) werden aber auch mit Geldstrafe bis 150 M. oder Haft Personen bestraft, welche trotz der Aufforderung der zuständigen Behörden sich der Unterhaltspflicht derart entziehen, daß für diejenigen,

---

und Landarmenverbände gehören dem Verein als Mitglieder an. S. die Schriften des Vereins (Gutachten und Stenographische Berichte der Verhandlungen) bis jetzt 32 Hefte. 1886—1897. — Beachtung verdient auch die inhaltsreiche Zeitschrift „Volkswohl“ herausgegeben von Böhmert und Bode (seit 1878).

93) Vgl. auch das österreichische Gesetz vom 10. Mai 1873, betreffend polizeistrafrechtliche Bestimmungen wider Arbeitsscheue und Landstreicher.

zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß.

Bietet demnach die Strafgesetzgebung genügende Mittel dar, um gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu dann einzuschreiten, wenn hieraus Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entspringen, so darf doch nicht verkannt werden, daß durch Strafen und durch zwangsweise Arbeit in den Arbeitshäusern [94]) das Uebel wohl vermindert, aber nicht beseitigt werden kann. Die Bettelei kann nur unterdrückt werden, wenn das Almosengeben unterdrückt wird. Das Strafgesetz kann und darf aber nicht der privaten Wohlthätigkeit eine solche Beschränkung auflegen. Verbote, die darauf abzielen, würden nur die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes und der Menschenliebe schädigen, ohne doch durchführbar zu sein. Nur durch Verbreitung der richtigen Ansichten über Armenpflege und durch eine umfassende Organisation der öffentlichen Armenpflege und ihre Verbindung mit der privaten Wohlthätigkeit wird es möglich sein, der Bettelei erfolgreich entgegenzuwirken. Durch Gründung und Ausbreitung von Vereinen gegen den Bettel kann hier weit mehr gewirkt werden, als durch eine Verschärfung der gegen den Bettel und die Landstreicherei angedrohten Strafen. Doch können Vereine, deren Mitglieder sich verpflichten, an Bettler überhaupt kein Almosen zu geben und sie einfach abzuweisen, nur geringen Erfolg haben. Die Erfahrung hat dies zur Genüge erwiesen. Das Mitleid und der Wohlthätigkeitssinn lassen sich eine solche Schranke nicht auferlegen. Aber selbst da, wo ein solcher Verein sein Ziel erreicht, hat dies nur zur Folge, daß die Bettler sich aus dem Gebiete des Vereins in andere Gebiete verziehen und dort in um so größerer Zahl auftreten. Die große Zunahme der Wanderbettelei (Vagabondage), über die in den letzten Jahren in vielen Gegenden Deutschlands geklagt ward, hat deshalb Veranlassung gegeben, die Bettelei durch Errichtung von Naturalverpflegungsstationen zu bekämpfen [95]). Sie dienen dazu, die mittellosen Wanderer durch Gewährung von Obdach, Nahrung und, soweit erforderlich, von Kleidung von der Bettelei abzuhalten. Um ihren Zweck zu erreichen, müssen sie in allen Teilen Deutschlands gegründet und nach möglichst einheitlichen Grundsätzen eingerichtet und verwaltet werden. Die Stationen sind in solchen Entfernungen anzulegen, daß jeder mittellose Wanderer sie leicht erreichen kann; andererseits dürfen sie aber auch nicht so nahe bei einander liegen, daß sie mißbraucht werden können. Sie werden deshalb am zweckmäßigsten von Kommunalverbänden (Kreise, Bezirke, Amtskörperschaften) errichtet und sollen unter einander in Verbindung stehen. Die Verpflegung soll, soweit dies möglich ist, nur gegen eine Arbeitsleistung gewährt werden. Vor allem aber ist es wichtig, daß mit den Stationen Arbeitsnachweisungsstellen verbunden werden [96]). Es sollen deshalb die

94) Es existieren im Deutschen Reiche 47 Arbeitshäuser, davon in Preußen 24. Die meisten derselben sind jedoch so überfüllt, daß es den Anstaltsbeamten unmöglich ist, die einzelnen Korrigenden genügend kennen zu lernen und auf sie einen bessernden Einfluß auszuüben. Auch werden die verschiedenen Klassen der Korrigenden nicht genügend von einander geschieden, so daß nur allzu häufig die noch besserungsfähigen Korrigenden von den gewohnheitsmäßigen Bettlern, Landstreichern, liederlichen Dirnen ꝛc., mit denen sie zusammen sind, gründlich verdorben werden. Demgemäß ist denn auch die Zahl der Rückfälligen, welche zu wiederholten Malen in die Arbeitshäuser untergebracht werden, eine sehr große. Nach einer allerdings nicht vollständigen Statistik waren von den im Jahre 1883 in die Arbeitshäuser eingelieferten Korrigenden 53 Proz. rückfällig und unter den rückfälligen befanden sich viele Korrigenden, die schon zehnmal und öfter die Arbeitshäuser besucht hatten. Eine Reform der Arbeitshäuser, die nicht selten mehr schaden als nützen, ist ein dringendes Bedürfnis. Vgl. namentlich v. Wintzingerode-Knorr, Die deutschen Arbeitshäuser, ein Beitrag zur Lösung der Vagabonden-Frage. 1885. Ferner v. Hippel, Die strafrechtliche Bekämpfung von Bettel, Landstreicherei und Arbeitsscheu. 1895.

95) Diese Einrichtung nahm ihren Ausgang in Württemberg und hat dort sehr gute Erfolge gehabt. Vgl. Huzel, System der kommunalen Naturalverpflegung armer Reisender zur Bekämpfung der Wanderbettelei. 1883; Blätter für das Armenwesen. 1882 S. 169 ff.

96) Zur Verbreitung von Naturalverpflegungsstationen über ganz Deutschland, zur Verbindung derselben unter einander und zur Aufstellung gleichmäßiger Grundsätze über ihre Verwaltung hat sich im November 1883 ein Centralverein zur Bekämpfung der Vagabondage gebildet.

Arbeiterkolonien (s. unten S. 463) in Verbindung mit ihnen treten, so daß von der Station aus die arbeitsfähigen Wanderer, die zu dem Eintritt in eine solche Kolonie bereit sind, ihr zugewiesen werden. — So große Vorzüge eine derartige Naturalverpflegung vor dem blinden Almosengeben hat, so sind durch die bisherige Einrichtung der Stationen die Gefahren eines Mißbrauchs doch nicht beseitigt. Es ist keine Gewähr dafür geboten, daß die Verpflegung nur den wirklich Armen gereicht werde und es ist keine Gewähr dafür geboten, daß den arbeitsfähigen Armen die Unterstützung nur gegen eine entsprechende Arbeitsleistung gewährt werde. Nur wenn beide Voraussetzungen erfüllt werden, können die Naturalverpflegungsstationen den Zweck erreichen, den man von ihnen erwartet. Andernfalls werden die Verpflegungsstationen geradezu Anziehungspunkte für die Arbeitsscheuen und Landstreicher. Infolge dieser Nachteile haben zahlreiche Kreise und Bezirke, die Verpflegungsstationen gegründet oder unterstützt hatten, sie aufgegeben, so daß ihre Zahl in den letzten Jahren beträchtlich zurückgegangen ist. Während es im Jahr 1890 1957 Verpflegungsstationen im Deutschen Reich gab, ist ihre Zahl im Jahre 1896 auf 1207 gesunken (in Preußen von 951 auf 612, in Württemberg sogar von 130 auf 38). Im Jahre 1895 beabsichtigte die preußische Regierung, die Kreise zur Errichtung von Verpflegungsstationen gesetzlich zu verpflichten; die Kosten sollten zur Hälfte von den Kreisen, zur Hälfte von den Provinzen getragen werden. Doch ward der Gesetzentwurf von dem Abgeordnetenhause abgelehnt.

§ 50. Die Aufgabe der Armenpflege gegenüber den arbeitsfähigen Armen, die bereit sind zu arbeiten, die aber nicht im Stande sind, Arbeit zu finden, durch deren Ertrag sie ihr Leben zu fristen vermögen, besteht darin, ihnen Beschäftigung zu verschaffen. Der Einzelne hat nicht ein Recht auf Arbeit, aber die öffentliche Armenpflege ist verpflichtet, ihm so lange den Unterhalt zu gewähren, bis er genügende Arbeit findet. Und daraus ergiebt sich auch ihre Verpflichtung, Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, da nur durch Arbeit der Verarmte der Armut entrissen werden kann. In regelmäßigen Zeiten wird die Thätigkeit der öffentlichen Armenpflege für arbeitsfähige und arbeitsuchende Personen nur ausnahmsweise und vorübergehend einzutreten haben. Wer arbeitsfähig ist, vermag in normalen Verhältnissen auch Arbeit selbst zu finden, durch deren Ertrag er den notdürftigen Unterhalt für sich und seine Familie zu bestreiten vermag. Doch können allerdings auch Notfälle eintreten, in welchen eine augenblickliche, wenn auch nur vorübergehende öffentliche Unterstützung erforderlich ist, um den Verarmten in die Möglichkeit zu versetzen, lohnende Arbeit zu finden (z. B. augenblickliche Erwerbslosigkeit nach der Entlassung aus einer Straf- oder Krankenanstalt). Einer gut organisierten Armenpflege wird es meist gelingen, gerade in diesen Fällen rasche und sichere Abhilfe zu gewähren und, außer der Unterstützung mit den notwendigsten Lebensmitteln 2c., dem Verarmten die Verwertung seiner Arbeitskraft zu vermitteln oder ihm eine seinen Kräften entsprechende Arbeit anzuweisen. Auch hier können Privatvereine und Anstalten, die sich den Nachweis von Arbeitsgelegenheit und namentlich die Unterbringung von entlassenen Sträflingen zur Aufgabe machen, in der fruchtbringendsten Weise mit den Organen der öffentlichen Armenpflege gemeinsam wirken. Die in solchen Ausnahmefällen gewährte Unterstützung muß sich auf die Befriedigung der notwendigsten Lebensbedürfnisse in strengster Weise beschränken, um den Verarmten selbst zu veranlassen, unter Anstrengung aller seiner Kräfte sich möglichst bald der öffentlichen Unterstützung zu entziehen. Nur dann kann verhindert werden, daß die Armenpflege nicht selbst die Armut groß zieht. Mit Recht bedrohen die württembergische und oldenburgische Gesetzgebung [97]) diejenigen mit Strafe, die aus Mutwillen oder Bosheit sich in die Lage versetzen, öffentlich Unterstützung ansprechen zu müssen, sowie die-

97) Württemberg: Polizeistrafgesetz Art. 10, Oldenburg: G.O. Art. 72, § 2.

jenigen, welche durch unwahres Vorgeben oder Verschweigen der Wahrheit von öffentlichen Behörden oder Wohlthätigkeitsvereinen Unterstützung erschleichen.

§ 51. Hat demnach die Armenpflege gegenüber den arbeitswilligen und den arbeitsscheuen Armen ganz verschiedene Aufgaben, so ist es doch häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden, diese beiden Kategorien von Armen aus einander zu halten. Nicht nur sind die Organe der Armenpflege nicht immer im Stande, das Gewebe von Lüge und Verstellung, hinter dem die Arbeitsscheuen ihre Faulheit und ihre Laster zu verbergen suchen, zu zerreißen; nicht selten werden auch die arbeitsscheuen Personen, die durch Liederlichkeit heruntergekommen sind, in der That nicht mehr lohnende Arbeit finden können, wenn sie dieselbe auch aufsuchen, weil die Arbeitgeber sich scheuen, sie in ihren Dienst zu nehmen. Diese Umstände haben die Einrichtung von Armenarbeitshäusern herbeigeführt.

Die Erfahrungen, die insbesondere in der englischen Armenpflege vor der Reform von 1834 gemacht worden sind, haben gezeigt, welche Mißbräuche mit der Unterstützung der arbeitsfähigen Armen sich verbinden können, wenn dieselbe ohne genügende Untersuchung der thatsächlichen Verhältnisse erfolgt und in Gewährung von Geld besteht. Diese Erfahrungen haben in England die Gesetzgebung veranlaßt, in dem Gesetz von 1834 den Grundsatz aufzustellen, daß arbeitsfähige Arme in der Regel in ein Armenarbeitshaus (workhouse) aufgenommen werden müssen, in welchem sie zur Arbeit gezwungen und einer strengen Hausdisziplin unterworfen werden. Die Nötigung zur Arbeit und die Beschränkung der persönlichen Freiheit sollten sichere Proben für die wirkliche Hilfsbedürftigkeit sein. Zwar kann Niemand zum Eintritt in das Armenhaus genötigt werden, aber die Weigerung zieht den Verlust des Anspruchs auf eine andere Unterstützung nach sich. Die Armenverbände sind zur Errichtung von Armenarbeitshäusern verpflichtet worden. Nur in Ausnahmefällen soll an Arbeitsfähige eine Unterstützung außerhalb des Arbeitshauses gewährt werden. Indessen hatte die Praxis doch bald zu einer Milderung geführt, so daß ein nicht geringer Teil auch der arbeitsfähigen Armen außerhalb des Arbeitshauses durch Gewährung von Nahrungsmitteln, Kleidung 2c. unterstützt ward [98]). In den beiden letzten Jahrzehnten ist die Praxis wieder eine strengere geworden und die meisten englischen Schriftsteller sehen hierin die Ursache, daß die Zahl der arbeitsfähigen Armen sich im Verhältnis zu dem Anwachsen der Bevölkerung vermindert hat. Auch in einigen deutschen Ländern, wie namentlich im Königreich Sachsen, sind Armenarbeitshäuser eingeführt worden. In den kleinen Landgemeinden ist vielfach die Armenbehörde nicht im Stande, der Arbeitsscheuen Herr zu werden, noch auch den Arbeitslosen, aber Arbeitswilligen Arbeit zu verschaffen. Nur allzu häufig werden dann die arbeitsfähigen Armen in das zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmte Armenhaus der Gemeinde aufgenommen, das ohne genügende Aufsicht bald zur Brutstätte der Laster, Verführung und Unreinlichkeit wird. Da aber die einzelnen Gemeinden zur Errichtung von Armenarbeitshäusern nicht im Stande sind, so bildeten sich seit dem Jahre 1860 in den meisten Kreisen Sachsens Bezirksarmenvereine, deren Mitglieder die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind. Sie erhalten durch Bestätigung ihrer Statuten von der Regierung die Rechte einer juristischen Person. Mit ihrem eigentlichen Zwecke der Gründung und Unterhaltung eines gemeinschaftlichen Armenarbeitshauses verbinden sie vielfach noch weitergehende Zwecke, wie Fürsorge für arme Kinder 2c. Die Generalkosten (für Erwerb, Einrichtung, Unterhaltung des Hauses, Gehalt der Beamten 2c.) werden von dem Vereine getragen und durch Beiträge der Gemeinden und Gutsbezirke, die nach den Steuereinheiten umgelegt werden, aufgebracht. Die Spezialkosten für die einzelnen, dem Arbeitshause überwiesenen Armen werden von dem Ortsarmenverband, dem derselbe angehört, bezahlt. Die Häuslinge werden entweder in der Anstalt selbst zu strenger Arbeit angehalten, oder aber des Tags über an Privatleute zur Arbeit verdungen. Sie unterliegen einer sehr strengen Disziplin. Auf Grund der von der Regierung genehmigten Hausordnung kann auch körperliche Züchtigung als Zuchtmittel zur Anwendung kommen [99]).

Auch in andern Landesteilen, wie in der Provinz Schleswig-Holstein, in Ostfriesland, Oldenburg 2c., haben die Armenarbeitshäuser Eingang gefunden. Hier dienen sie aber meist auch zur Aufnahme von arbeitsunfähigen Armen, von Kindern, Gebrechlichen 2c. [100]). Auch

98) Vgl. Gneist, Engl. Kommunalverf. II, 1067 ff. Aschrott, a. a. O. S. 298 ff. Siehe auch oben S. 415 ff.

99) In den letzten Jahrzehnten haben die größern Kommunalverbände (Bezirksverbände) sowohl selbst solche Anstalten gegründet, wie auch Anstalten der Armenvereine übernommen. Von den 28 Anstalten, die gegenwärtig bestehen, befinden sich 18 im Besitz der Bezirksverbände. Vgl. Bitzer, Bezirksarmenhäuser in Sachsen. 1864; Böhmert, Zur Statistik der Sächsischen Bezirksarmenanstalten in der Zeitschrift des Sächs. Statistischen Büreaus 1883 S. 151 ff; v. Schlieben, Organisation der öffentlichen Armenpflege in der Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung in Sachsen. Bd. 5, S. 26 ff.; Rumpelt, Art. Arbeitshaus im H.W. I, S. 667 ff. (dort auch weitere Litteratur).

100) Vgl. Seelig bei Emminghaus, a. a. O. S. 126; Kollmann, Statistische Nachrichten über Oldenburg XVIII, S. 79 ff.; Rocholl, a. a. O. S. 559 ff.

die von den meisten preußischen Landarmenverbänden errichteten Armenanstalten sind sowohl zur Aufnahme von arbeitsscheuen wie von arbeitsunfähigen Armen bestimmt.

Der Grundgedanke, auf welchem die Einrichtung der Armenarbeitshäuser beruht, ist gewiß ein richtiger. Die Arbeitsscheuen, die, statt von ihrer Hände Arbeit zu leben, vorziehen, der Armenkasse zur Last zu fallen, müssen zur Arbeit gezwungen, einer streng geregelten Lebensweise und einer scharfen Zucht unterworfen werden. Das kann aber nur in besonderen Anstalten geschehen, die geeignet sind, den Andrang arbeitsscheuen Gesindels von der Armenkasse fern zu halten. Mit Recht geben deshalb auch die meisten Landesgesetze den Organen der öffentlichen Armenpflege die Befugnis, für solche Anstalten Hausordnungen zu erlassen, durch welche den Vorgesetzten derselben eine Disziplinarstrafgewalt übertragen werden kann[101]). Aber es darf nicht verkannt werden, daß die Unterbringung in ein Arbeitshaus, in welchem dem Häusling die Freiheit über seine Arbeitskraft und Arbeitszeit zu verfügen, entzogen ist, thatsächlich einer Freiheitsstrafe gleichkommt, und damit eine Schmälerung der Ehre und nicht selten eine große Härte auch gegen die Verwandten verbunden sein kann. Die Unterbringung in ein Arbeitshaus sollte deshalb nur zulässig sein bei wirklich arbeitsscheuen Personen, nicht aber bei solchen, welchen es trotz ihres guten Willens nicht möglich ist, Arbeit, von deren Lohn sie ihr Leben zu fristen und ihre Familie zu unterhalten vermögen, zu finden. Mit Recht sagt die preußische Instruktion zu dem Gesetz vom 8. März 1871 § 1: „Von dieser Befugnis sollen die Armenvorstände jedoch nur geeigneten Falls Gebrauch machen. Die öffentliche Armenpflege darf neben der nötigen Strenge, deren Mangel allerdings erfahrungmäßig zur Demoralisation der Armenbevölkerung führt, auch der auf den einzelnen Fall Rücksicht nehmenden Humanität nicht entbehren. Statt der Gewährung von Unterstützungen in Geld, Lebensmitteln, Brennmaterialien wird daher die Unterbringung in öffentlichen Armenhäusern auch in Zukunft keineswegs die ein- für allemal zu befolgende Regel bilden dürfen. Nur das verständige Ermessen kann je nach der Lage des Falls darüber die Richtschnur an die Hand geben, welcher Modus als der zweckentsprechende, beiden Rücksichten die gebührende Rechnung tragende anzusehen ist". Die Verbringung in ein Armenarbeitshaus darf immer nur mit dem Willen des Armen geschehen, wie ihm auch die Entlassung nicht versagt werden darf. Will sich der Arme mit der ihm im Armenarbeitshaus gebotenen Unterstützung nicht begnügen, so verzichtet er auf öffentliche Unterstützung und es ist ihm überlassen, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Ist er hierzu nicht im Stande, so kann er auf Grund des St.G.B. § 361 Ziff. 7 bestraft und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden, die dann erst das Recht erhält, ihn bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus zu verbringen[102]). Mit diesen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzes steht es in Widerspruch, wenn in einigen Staaten, wie Sachsen und Oldenburg, der Verwaltungsbehörde die Befugnis erteilt ist, unter gewissen Voraussetzungen die Entlassung zu verweigern und den Armen wider seinen Willen in einem Armenarbeitshaus festzuhalten. — Die Armenarbeitshäuser und Korrigendenanstalten haben jedoch den Nachteil, daß die aus ihnen entlassenen Personen mit einem Makel behaftet sind, welcher es ihnen erschwert, wo nicht unmöglich macht, wieder in ehrliche Arbeit zu kommen und sich aus dem sittlichen und wirtschaftlichen Verfall zu erheben.

Die Errichtung von Arbeiterkolonien, wie solche in den letzten Jahren in mehreren deutschen Landesteilen entstanden sind, muß deshalb als ein wichtiger Fortschritt auf dem Gebiete des Armenwesens betrachtet werden. Die Arbeiterkolonien sind dazu bestimmt, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Männern, die augenblicklich keinen Erwerb finden können und deshalb der Wanderbettelei verfallen sind oder zu verfallen drohen, in land- und forstwirtschaftlichen Arbeiten Beschäftigung zu gewähren, um sie aus ihrem Elend herauszureißen, ihnen Gelegenheit zu geben, sich an Ordnung, Regelmäßigkeit und Thätigkeit wieder zu gewöhnen und um sie später wieder der bürgerlichen Gesellschaft als tüchtige und ehrenhafte Glieder zuzuführen. Die Gründung solcher Arbeiterkolonien ist gegenwärtig noch das Werk der freien Vereinsthätigkeit, es ist aber zu hoffen, daß die Kommunalverbände deren Errichtung selbst in die Hand nehmen oder wenigstens sich bei derselben beteiligen werden. Der Eintritt in die Arbeiterkolonie ist weder an ein Alter noch an ein religiöses Bekenntnis noch an einen bestimmten Stand gebunden, und ist immer ein freiwilliger, wie auch der Austritt jederzeit offen steht. Zur Arbeit eignet sich namentlich die Urbarmachung eines kulturlosen, aber kulturfähigen Landes. Freilich wird die Schwierigkeit, solche Ländereien, die sich für Arbeiterkolonien eignen, zu finden, nicht immer leicht zu überwinden sein. Den Arbeitern wird Obdach und Verpflegung gewährt. Die erforderliche Kleidung ist ihnen zum Selbstkostenpreis abzugeben. Für ihre Arbeit erhalten sie einen Lohn, der jedoch niedriger sein muß als der ortsübliche Tagelohn. Die Arbeiter sind verpflichtet, sich der Haus- und Arbeitsordnung zu fügen, widrigenfalls sie entlassen werden. Nur in Ausnahmefällen kann ihnen bei Verletzung der Vorschriften der fernere Aufenthalt in der Kolonie gestattet werden; sie erhalten dann aber während einer bestimmten Zeit keinen Arbeitslohn. Für den Erfolg ist die Auswahl

---

101) Baden: Armengesetz § 19; Sachsen: Armenordnung § 58; Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 23. In Preußen gestatten die Reglements der einzelnen Provinzialanstalten die Aufstellung von Hausordnungen und die Uebertragung einer Disziplinargewalt an den Vorstand.

102) Mit den Armenarbeitshäusern dürfen nicht verwechselt werden die als Strafanstalten dienenden Arbeitshäuser, die zur Verbüßung der korrektionellen Nachhaft bestimmt sind.

der Beamten von größter Wichtigkeit. Sie müssen geeignet sein, um durch sittlich-religiöse Einwirkung auf die Arbeiter deren sittliche Widerstandskraft zu stärken und sie für das Leben brauchbar zu machen [103]). Ende 1895 gab es in Preußen 16 Arbeiterkolonien, je zwei in Bayern und Württemberg, je eine in Sachsen, Hessen, Baden, Oldenburg, Sachsen-Weimar, im Ganzen 26 mit ca. 3200 Kolonisten. Die Größe der einzelnen Anstalten ist sehr verschieden. Die kleinste (Hilmarshof in Westpr.) hat 40, die größte (Tegel bei Berlin) hat 260 belegbare Plätze. — Die Erwartung, daß alle Kolonisten bei der Entlassung arbeitslustige und tüchtige Menschen geworden seien, darf natürlich nicht gehegt werden. Die Erfolge können nur bescheidene sein und nur langsam sich geltend machen. Ein großer Prozentsatz der Kolonisten verfällt, sobald er der Anstalt den Rücken gekehrt hat, wieder der Trunksucht, der Arbeitsscheu und Landstreicherei, um im Bedürfnisfall wieder in einer Kolonie Unterkunft zu suchen. Die Zahl derer, die die Kolonien wiederholt aufsuchen, nimmt von Jahr zu Jahr zu und hat in einzelnen Anstalten 50—60 Proz. der Aufgenommenen erreicht. Die wiederholten Aufnahmen müssen deshalb an besonders erschwerende Bedingungen geknüpft werden. Dadurch muß auch der Gefahr vorgebeugt werden, daß die Arbeiterkolonien dazu benutzt werden, ländliche Arbeiter, die im Sommer Beschäftigung finden, im Winter den Arbeiterkolonien zur Verpflegung zu überweisen.

§ 52. Schwierige Aufgaben werden der öffentlichen Armenpflege gestellt, wenn infolge von außerordentlichen Ereignissen ganze Klassen der Bevölkerung aus Mangel an Arbeit der Armut verfallen. Eine solche Krankheit im wirtschaftlichen Leben des Volkes kann einen lokalen Charakter haben, sich auf eine Gemeinde oder einen Landesteil beschränken, oder aber auch den ganzen Staat ergreifen. Die Gründe, welche solche Notzeiten herbeiführen, können sehr verschiedenartig sein: Naturereignisse (Erdbeben, Ueberschwemmungen, schlechte Ernten), unglückliche Kriege u. s. w. In solchen Fällen werden die Mittel der örtlichen und regelmäßigen Armenpflege nicht ausreichen, um der dringendsten Not Abhilfe zu verschaffen. Es müssen dann die größeren Verbände der Bezirke und Provinzen, sowie der gesamte Staat den notleidenden Landesteilen zu Hilfe kommen. Allgemeine Rechtssätze lassen sich aber für die Thätigkeit des Staats und seiner Organe zur Bekämpfung derartiger allgemeiner Notstände nicht aufstellen, weil in jedem einzelnen Falle die Verhältnisse zu verschiedenartig sind. Immerhin aber wird auch in solchen Notständen die öffentliche Armenpflege sich nicht damit begnügen dürfen, durch Darreichung von Lebensmitteln ꝛc. den Arbeitslosen die Fristung des Lebens zu ermöglichen; sie wird, sofern eine sofortige Beseitigung der Ursachen des Notstands sich nicht herbeiführen läßt, Sorge dafür zu tragen haben, daß die Hilfsbedürftigen nur durch Arbeit, die der Staat, die Provinz, die Gemeinde ihnen verschafft, ihren Lebensunterhalt erwerben. Freilich sind öffentliche Arbeiten, die zunächst deshalb unternommen werden, um den Arbeitslosen Beschäftigung zu gewähren, häufig mit großen Nachteilen verbunden. Da die Arbeiter nicht nach ihrer Fähigkeit, sondern nach der Bedürftigkeit angenommen und nicht nach der Leistung, sondern nach dem Maße des Lebensbedarfs bezahlt werden, so werden vielfach die Kosten solcher Arbeiter nicht im Verhältnis zu dem Werte derselben stehen. Es wird selbst nicht immer zu vermeiden sein, daß Arbeiten unternommen werden, die überhaupt nur von geringem Nutzen sind, so daß auch das Kapital, das aufgewandt wird, verloren geht. Endlich wird durch solche Arbeiten in der Bevölkerung leicht die Vorstellung erweckt, als habe der Einzelne einen Rechtsanspruch, von dem Staat lohnende Arbeit zu erhalten. Trotzdem, selbst wenn die hervorgehobenen Nachteile nicht ganz zu vermeiden sind, werden in Notzeiten öffentliche Arbeiten zu unternehmen sein, um die arbeitsfähigen Personen nicht dem Müßiggang verfallen zu lassen und damit Arbeitsscheu und alle damit verbundenen Laster groß zu ziehen.

---

103) Das Vorbild der neuerdings gegründeten Arbeiterkolonien ist die von dem Pastor von Bodelschwingh zu Wilhelmsdorf bei Bielefeld im Jahre 1882 errichtete Arbeiterkolonie. Vgl. die Ackerbaukolonie Wilhelmsdorf nach ihren bisherigen Erfahrungen. 1883. Der S. 460 Anm. 96 erwähnte Centralverein hat auch die Feststellung gemeinsamer Grundsätze über Begründung und Verwaltung der Arbeiterkolonien zu seiner Aufgabe. Ferner G. Berthold, Entwicklung der Arbeiterkolonien in Schriften des Vereins für Armenpflege (III, 1887); ders., Weiterentwicklung der Arbeiterkolonien. 1889; ders., im H.W. I, S. 395 ff. Suppl.Bd. I, S. 64 ff.; ders., Die deutschen Arbeiterkolonien, ihre Entstehung und Entwicklung. 1882. 1895. 1897.

Weit über den Rahmen dieser Abhandlung hinaus geht die Erörterung eines der größten und schwierigsten socialen Probleme der Gegenwart, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, welche als Folge unserer Rechts- und Wirtschaftsordnung teils durch die zeitweise, wenn auch unregelmäßig eintretenden Produktions- und Absatzkrisen, teils regelmäßig zu bestimmten Jahreszeiten in einzelnen Erwerbszweigen (Saisonarbeit) durch die Einstellung des Betriebs verursacht wird [104]).

2. Arbeitsunfähige Arme.

§ 53. Kindheit, Krankheit und Altersschwäche sind die hauptsächlichsten Ursachen der Arbeitsunfähigkeit. Für diese drei Klassen von Armen muß die öffentliche Armenpflege besondere Anordnungen und Anstalten treffen.

Arme Kinder [105]). Ihnen gegenüber hat die öffentliche Armenpflege große und wichtige Verpflichtungen. Sie kann sich nicht darauf beschränken, den Kindern bis zu der Zeit, wo sie erwerbsfähig sind, den Lebensunterhalt zu reichen, sondern sie muß suchen, sie zu tüchtigen Mitgliedern der bürgerlichen Gesellschaft heranzuziehen. Der öffentlichen Armenpflege fallen zunächst nur diejenigen Kinder anheim, zu deren Versorgung und Erziehung keine privatrechtlich verpflichteten Angehörigen vorhanden sind, und die kein Vermögen besitzen, durch welches die Kosten der Versorgung und Erziehung bestritten werden können. Die armen Waisen und Findlinge haben schon frühe das Mitleid in besonderem Maße auf sich gezogen und die christliche Kirche hat das Verdienst, zuerst eigene Anstalten für sie gegründet zu haben. Indem die Kirche sich vor Allem der Findlinge annahm, wollte sie zugleich den Verbrechen der Kindstötung und Fruchtabtreibung entgegenwirken, Verbrechen, die im Altertum kaum als solche betrachtet wurden [106]). Das durch die Eltern selbst gefährdete Leben der Kinder sollte erhalten werden. Dieser Gesichtspunkt war es auch, der Papst Innocenz III. veranlaßte, im Jahre 1198 bei dem Neubau und der Erweiterung des Hospitals San Spirito zu Rom mit demselben ein Findelhaus zu verbinden und durch Einführung einer sinnreichen Einrichtung, der sogen. Drehlade, es den Eltern zu ermöglichen, in geheimer, aber sicherer Weise ihre Kinder dem Findelhaus zu übergeben. Man hoffte, dadurch die Verbrechen gegen das Leben der Kinder so viel wie möglich zu verhindern [107]). Die Drehlade ist ein drehbarer Holzcylinder, dessen eine Hälfte mit einer Höhlung versehen ist. Diejenigen, welche dem Findelhaus ein Kind übergeben wollen, geben mit einer an der Drehlade befindlichen Glocke ein Zeichen, worauf die mit der Höhlung versehene Hälfte des Cylinders nach außen gedreht und, nachdem sie das Kind aufgenommen, nach innen zurückgedreht wird. Doch fand diese Einrichtung außerhalb Roms nur langsam Verbreitung. Erst seit dem 14. Jahrhundert wurden in Italien und Frankreich teils durch die geistlichen Orden, teils durch weltliche Genossenschaften zahlreiche Findelhäuser gegründet. In Deutschland dagegen fanden die Findelhäuser nur in wenigen Städten Eingang. Dagegen wurden hier seit der Mitte des 16. Jahrhunderts in vielen Städten Waisenhäuser zur Verpflegung und Erziehung armer Kinder verstorbener Ortsbürger errichtet, in denen nur nach vorheriger Untersuchung aller Verhältnisse eine Aufnahme stattfinden konnte [108]). Namentlich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts, seit-

---

104) Siehe hierüber Hdb. Band II, 2. Abh. XXII. § 57. 58.

105) Siehe den umfassenden Artikel „Kinderfürsorge“ von Münsterberg in H.W. Supplementbd. I S. 532—559 mit reichen Litteraturangaben.

106) Vgl. Löning, Geschichte des Kirchenrechts I, S. 326; II, S. 246 ff.

107) Ueber Findelhäuser Mohl, P.W. I, § 65; Hügel, Die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, 1863 (mit sehr reichen Litteraturangaben). Conrad, Die Findelanstalten in J. f. Nat. 12, S. 241 ff. Lallemand, Histoire des enfants abandonnés et délaissés. 1883. Vgl. auch die Hdb. Band III, 2 S. 366 Anm. 72 angeführte Litteratur.

108) Waisenhäuser wurden errichtet zu Lübeck 1547, zu Augsburg 1572, Hamburg 1597, Mainz

dem A. H. Francke durch Gründung des Halleschen Waisenhauses einen kräftigen Anstoß zur Umgestaltung des Armenerziehungswesens gegeben, wurden Waisenhäuser in größerer Zahl gegründet, und in ihnen fanden auch die Findlinge Aufnahme [109]). Die Drehladen bestehen heute nur noch an einzelnen Findelhäusern in Italien, Spanien und Portugal. Dieselben Nachteile wie die Findelhäuser mit Drehladen haben diejenigen, welche jedes ihnen dargebrachte Kind aufnehmen, wie dies in einigen italienischen Findelhäusern und dem großen Findelhaus zu Dublin der Fall ist. Es bedarf indes keines weiteren Beweises, daß es allein den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entspricht, die öffentliche Unterstützung nur solchen Kindern zu gewähren, die deren thatsächlich bedürftig sind, daß dieser oberste Grundsatz der Armenpflege sowohl bei der Einrichtung der Drehladen als bei den blinden Aufnahmen außer Acht gelassen wird.

Eine weitere Frage ist es, ob die Waisenkinder und Findlinge in Anstalten aufzunehmen und gemeinsam zu verpflegen und zu erziehen sind, oder ob sie erprobten Pflegeleuten gegen Entgelt zur Verpflegung und zur Erziehung zu übergeben sind. Diese vielerörterte und wichtige Frage läßt sich nicht nach allgemeinen Grundsätzen in einer für alle Fälle gleichen Weise entscheiden. Beide Systeme haben ihre Vorzüge und ihre Mängel. Jedenfalls darf eine Verteilung der Kinder an Pflegeeltern nur insoweit stattfinden, als sich erprobte und völlig zuverlässige Personen finden, die die Kinder zu übernehmen bereit sind. Die Schwierigkeit, solche Personen in genügender Zahl zu finden, ist meist eine sehr große, wie denn auch die Notwendigkeit der Aufsicht, die ununterbrochen über die Pflegeeltern geführt werden muß, die allgemeine Durchführung dieses Systems vielfach erschwert. Auch hier kann die Thätigkeit von Privatvereinen, die sich der öffentlichen Armenpflege anschließen, vortrefflich wirken, indem durch sie die zur Uebernahme der Kinder geeigneten Personen erkundet und die Pflegeeltern überwacht werden.

§ 54. Die öffentliche Armenpflege muß sich ferner aber auch derjenigen Kinder annehmen, welche zwar nicht in die Kategorie der armen Kinder im eigentlichen Sinne (siehe oben S. 465) gehören, welche aber der sittlichen Verwahrlosung verfallen, weil die zu ihrer Erziehung verpflichteten Personen ihre Verpflichtung nicht zu erfüllen vermögen. Die Thätigkeit von Privatpersonen und Vereinen hat zwar zur Rettung verwahrloster Kinder vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt [110]), aber sie kann doch nur einen örtlich beschränkten Kreis umfassen und hat nicht die Mittel, den Widerstand der Eltern zu brechen und zwangsweise gegen die Kinder vorzugehen. Der Staat muß hier auf dem Wege der Gesetzgebung die Voraussetzungen feststellen, unter welchen Kinder auch gegen den Willen der Eltern der sittlichen Verwahrlosung und damit dem Verbrechen und der Armut entrissen werden können. Auch genügt es nicht, wenn der Staat für die Erziehung und Rettung solcher Kinder Anordnungen trifft, die eine strafbare Handlung begangen haben, wegen ihres Alters aber nicht zu einer eigentlichen Strafe verurteilt werden können [111]).

1665, Erfurt 1670, Frankfurt a. M. 1679, Bremen 1692 ꝛc. Kröger, Die Waisenfrage (1848), S. 20 ff.

109) Ueber die Geschichte der Findelhäuser in Frankreich s. Jolly's Darstellung im Handb. Bd. III, 2 S. 367 ff.

110) Vgl. die Mitteilungen in dem von Schneider herausgegebenen Werke: Die Innere Mission in Deutschland. 2 Bde. 1888 und J. Wellauer und J. Müller, Die schweizerischen Armenerziehungsanstalten. 1870.

111) Nach dem deutschen Strafgesetzbuch § 55 können Kinder, welche das 12. Lebensjahr bei Begehung einer strafbaren Handlung noch nicht überschritten haben, wegen derselben nicht strafrechtlich verfolgt werden. Aber die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt kann erfolgen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt und die Unterbringung für zulässig erklärt ist. Nach § 56 ist ein Angeschuldigter, welcher zu einer Zeit, als er das 12., aber nicht das 18. Lebensjahr vollendet hatte, eine strafbare Handlung begangen hat, freizusprechen, wenn er bei Begehung derselben die zur Erkenntnis ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht nicht besaß. In dem Urteil kann aber bestimmt werden, daß er in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt kann er bis zum vollendeten 20. Lebensjahre behalten werden.

In sehr vielen Fällen ist die Gefahr der sittlichen Verwahrlosung der Kinder, die keine strafbare Handlung begangen haben, eine nicht minder große. In den meisten deutschen Staaten sind Landesgesetze ergangen, nach welchen gegen die Eltern und Vormünder solcher Kinder ein Zwang ausgeübt und die Verbringung der Kinder gegen den Willen der Eltern und Vormünder in eine Anstalt oder in eine zuverlässige Familie angeordnet werden kann [112]). Kann prinzipiell das Recht des Staats hierzu nicht bestritten werden, so muß doch andererseits das Gesetz auch die notwendigen Vorsichtsmaßregeln zur Verhütung von Mißbräuchen treffen. Da, wo die Unfähigkeit der Eltern zur Erziehung des Kindes nicht unzweifelhaft ist, soll das Kind nicht seinem natürlichen Boden, dem Elternhaus entrissen werden.

Nach dem bürgerlichen Gesetzbuch § 1666 hat das Vormundschaftsgericht die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Maßregeln zu treffen, wenn das geistige oder leibliche Wohl eines minderjährigen Kindes dadurch gefährdet wird, daß der Vater das Recht der Sorge für die Person des Kindes mißbraucht, das Kind vernachlässigt oder sich eines ehrlosen und unsittlichen Verhaltens schuldig macht. Insbesondere kann das Vormundschaftsgericht anordnen, daß das Kind zum Zweck der Erziehung in einer geeigneten Familie oder in einer Erziehungs- oder Besserungsanstalt untergebracht wird. Dieselben Maßregeln können auch über Kinder, die unter Vormundschaft stehen, angeordnet werden (§ 1838). Die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zwangserziehung Minderjähriger bleiben im allgemeinen bestehen. Jedoch kann die Zwangserziehung (abgesehen von den Fällen in §§ 55, 56 des Strafgesetzbuchs) nur durch das Vormundschaftsgericht angeordnet werden und zwar, sofern nicht die Voraussetzungen der §§ 1666 und 1838 vorliegen, nur dann, wenn die Zwangserziehung zur Verhütung des völligen sittlichen Verderbens des Kindes notwendig ist. Dagegen können die Landesgesetze die Entscheidung darüber, ob der Minderjährige, dessen Zwangserziehung angeordnet ist, in einer Familie oder in einer Erziehungs- oder

---

Zur Ausführung des § 55 des St.G.B.s ist in Preußen das Gesetz v. 13. März 1878, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, ergangen, das sich jedoch nur auf Kinder bezieht, welche nach Vollendung des 6. und vor Vollendung des 12. Lebensjahres eine strafbare Handlung begangen haben. Auf Grund dieses Gesetzes waren Ende März 1896 10650 Kinder untergebracht, von denen 5302 bei Familien verpflegt wurden, 5348 in Anstalten. Die Kosten der Zwangserziehung beliefen sich 1895/96 auf 1469255 M. Vgl. Zeitschrift des Preuß. Statistischen Bureaus, Ergänzungsheft XV (1883), Der Schutz der jugendlichen Personen in Preußen Bd. 29 (1889), S. IX. Fortlaufend in Statistik der zum Ressort des Ministers des Innern gehörenden Strafanstalten (zuletzt 1895/96 S. 164 ff.).

112) In Bayern kann durch strafgerichtliches Urteil, durch welches die Eltern oder Pfleger wegen Verwahrlosung der ihnen anvertrauten Personen bestraft werden, der Polizeibehörde die Befugnis erteilt werden, die Pfleglinge in einer öffentlichen Erziehungsanstalt oder bei geeigneten Privatpersonen unterzubringen (P.St.G.B. Art. 81). In Württemberg kann dagegen eine solche Maßregel einfach im Verwaltungswege durch den Gemeinderat, der Besuch öffentlicher Arbeitsanstalten auch durch den Kirchenkonvent angeordnet werden (P.St.G. Art. 12). In Sachsen ist hierzu die Ortspolizeibehörde zuständig, jedoch nur in Betreff schulpflichtiger Kinder und nur auf Antrag der Schulbehörde (Ges. über das Volksschulwesen v. 26. April 1873 § 5, V. v. 20. Aug. 1874 § 9). An das Preußische Gesetz haben sich angeschlossen die Gesetze von Mecklenburg-Schwerin v. 20. Oktober 1882, Elsaß-Lothringen v. 18. Juli 1890 und von einigen Thüringischen Staaten. Dagegen kann in Braunschweig Ges. v. 22. Dezember 1870, Anhalt Ges. v. 29. Dezember 1873, Sachsen-Weimar Gesetze v. 9. Februar 1881 und 23. März 1892, Oldenburg Gesetz v. 12. Februar 1880, Baden Ges. v. 4. Mai 1886 und Hessen Ges. v. 11. Juni 1887 auch für Kinder, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Zwangserziehung angeordnet werden und zwar ohne Unterschied, ob sie eine strafbare Handlung begangen haben oder nicht. Voraussetzung ist nur, daß das sittliche Wohl des Kindes durch Mißbrauch des Erziehungsrechts oder grobe Vernachlässigung gefährdet wird oder daß die Erziehungsgewalt der Eltern und die Zuchtmittel der Schule sich zur Verhütung des völligen sittlichen Verderbens unzulänglich erweisen. Die Kosten fallen teils dem Ortsarmenverband, in welchem das Kind seinen Unterstützungswohnsitz hat, teils dem Staate zur Last. Die Entlassung hat, wenn der Zweck der Zwangserziehung nicht früher erreicht wird, mit vollendetem 18. Jahre, ausnahmsweise erst mit vollendetem 20. Jahre zu erfolgen.

S. Löning, Art. Zwangserziehung, im H.W. VI. S. 923—932 (dort auch Angaben über die auswärtige Gesetzgebung und die Litteratur), Berger, Jugend-Schutz und Jugend-Besserung (Sammlung der Gesetze u. s. w.) 1897.

Besserungsanstalt unterzubringen sei, einer Verwaltungsbehörde übertragen, sofern die Unterbringung auf öffentliche Kosten zu erfolgen hat (Einführungsgesetz Art. 135).

Daß Kinder, die der öffentlichen Armenpflege oder der Zwangserziehung anheimfallen, nicht in Anstalten verbracht werden dürfen, in welchen erwachsene Personen zur Verbüßung einer Strafe oder zur sittlichen Besserung sich befinden (Straf-, Arbeits-Korrektionshäuser), ist heute überall anerkannt. Aber soviel wie möglich sollen sie auch nicht in Armenhäuser untergebracht werden. Selbst Kinder solcher Personen, welche in Armenhäusern Aufnahme gefunden, müssen in besondere Anstalten oder zu Pflegeeltern verbracht werden, um sie der Ansteckung durch schlechtes Beispiel und der Verführung zu entziehen. Das System der mit den Armenhäusern verbundenen Schulen, wie es noch in England besteht, hat nur schlechte Früchte getragen [113]). Da in der Regel die Ortsarmenverbände nicht hinreichende Mittel besitzen, um für die Verpflegung und Erziehung armer und sittlich verwahrloster Kinder in ausreichender Weise Sorge zu tragen, so muß größeren Verbänden durch die Gesetzgebung die öffentliche Armenpflege dieser Kinder übertragen werden. Auch auf diesem Gebiete findet die private Thätigkeit neben der öffentlichen Armenpflege noch einen weiten Raum zur Entfaltung. Ihr verdanken die Rettungshäuser ihre Entstehung, Anstalten, die bestimmt sind, Kinder, die der Gefahr der sittlichen Verwahrlosung ausgesetzt sind, aufzunehmen und zu bessern. Ihre Vorbilder sind die 1820 zu Beuggen in Württemberg von Zeller gegründete Anstalt und das 1833 von Wichern gegründete Rauhehaus bei Hamburg. In Preußen bestehen ungefähr 200 Rettungshäuser, die meist in den Jahren 1840—1850 errichtet wurden. Der größte Teil der Anstalten hat einen streng konfessionellen Charakter und sucht namentlich durch Wiedererweckung und Stärkung des religiösen Bewußtseins das Ziel zu erreichen.

§ 55. Für körperlich und geistig kranke Personen, sowie für Altersschwache, die weder sich selbst zu erhalten vermögen, noch auch Angehörige besitzen, die privatrechtlich zu ihrer Unterhaltung verpflichtet sind und dieser Verpflichtung nachkommen können, kann entweder dadurch Sorge getragen werden, daß sie in einer Kranken- oder Armenanstalt Aufnahme finden, oder dadurch, daß die öffentliche Unterstützung in der Familie, die ihre Verpflegung übernimmt, erhalten. Je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse wird die eine oder die andere Art der Armenpflege die angemessenste sein. Die Hausunterstützung (offene Armenpflege) wird namentlich dann zur Anwendung zu kommen haben, wenn der Arme noch Familienangehörige besitzt, die zu seiner Pflege verpflichtet oder bereit sind, ohne aber genügende Mittel hierzu zu besitzen. In der Regel wird dem Armen das, was zur Erhaltung des Lebens und zur Krankenpflege notwendig ist, in Natur zu gewähren sein (Nahrungsmittel, Kleidung, Brennmaterial, Arzneimittel ꝛc.) [114]). Die ärztliche Hilfe ist durch besonders angestellte Armenärzte zu leisten. Ist die Anstellung von Armenärzten nicht thunlich, so haben die praktischen Aerzte für die den Armen gewährte Hilfe einen Anspruch auf Honorierung gegen den zur Armenpflege verpflichteten Verband. Die Unterstützung hat sich ferner auch auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder, auf Gewährung eines angemessenen Begräbnisses ꝛc. zu erstrecken. Geldgaben sollen, um Mißbrauch zu verhüten, nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Immer hat die Unterstützung sich in den Grenzen des für Erhaltung des Lebens und der Gesundheit unabweisbaren

113) Vgl. den interessanten Aufsatz von F. Mouat, On the education and training of the children of the poor im Journal of the statistical society, Bd. 43 (1880), S. 184—243. Der in Frankreich mehrfach gemachte Versuch, landwirtschaftliche Kolonien zur Erziehung der enfants assistés zu errichten, hat bis jetzt keine befriedigende Resultate gehabt. Vgl. v. Reitzenstein, Die Armengesetzgebung Frankreichs ꝛc. in J. f. G.V. 5 (1881) S. 610.

114) Ueber die Hausarmenpflege vgl. das noch immer wertvolle Werk von de Gérando, Le visiteur du pauvre (1829, deutsch 1831). Eingehende und beachtenswerte Bestimmungen enthalten die sächsische Armenordnung v. 1840 § 34 ff. und die Elberfelder Instruktion für die Bezirksvorsteher und Armenpfleger v. 4. Januar 1861 (Stolp, Ortsgesetze, IV, S. 186).

Bedürfnisses zu halten. Sie soll nur gewährt werden nach einer sorgfältigen, alle Verhältnisse berücksichtigenden Prüfung des Unterstützungsgesuchs und immer nur auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf sie, wenn eine wiederholte Prüfung die Notwendigkeit ergibt, zu erneuern ist. Die Hausarmen sind einer fortwährenden Beaufsichtigung zu unterwerfen. Die Armenpfleger müssen die Armen ihres Bezirks von Zeit zu Zeit unvermutet in ihren Wohnungen besuchen, die ordentliche Verwendung der gewährten Unterstützung kontrolieren, sich von dem Vorhandensein der bewilligten Kleidungsstücke, Hausgeräte, Betten ꝛc. überzeugen, durch Ermahnungen auf Reinlichkeit, Fleiß, gute Kindererziehung, wie überhaupt in jeder Weise auf Hebung und Stärkung des sittlichen Gefühls der Armen hinwirken. Gerade auf diesem Gebiete kann die Armenpflege nur durch Anwendung des individualisierenden Verfahrens ihre Aufgaben erfüllen. Werden die Armen in fremden Familien untergebracht, so muß bei der Auswahl derselben mit großer Vorsicht zu Werke gegangen und der Arme nur solchen Personen anvertraut werden, welche Bürgschaft für eine menschenfreundliche und verständige Behandlung der Armen darbieten. Ganz verwerflich ist es, wenn die Gemeinden, wie dies freilich noch häufig genug geschieht, ihre Armen an die Wenigstfordernden vergeben, denen es dann vorzüglich darauf ankommt, die niedrigen Verpflegungsgelder durch Ausnutzung der noch etwa vorhandenen Arbeitskräfte ihrer Pfleglinge aufzuwiegen. Ebenso verwerflich ist das System des Reihezugs, bei welchem die Ortseinwohner den Armen Wohnung und Kost für eine bestimmte Zeit zu gewähren haben, so oft die Reihe an sie kommt, ein System, das noch in Sachsen für den Fall für anwendbar erklärt ist, daß ein zur Aufnahme der Armen ausreichendes Armenhaus nicht vorhanden ist (Armenordnung von 1840 § 55). — Können die arbeitsunfähigen Armen nicht in ihren Familien belassen oder bei fremden zuverlässigen Familien untergebracht werden, so sind sie in Armenhäusern, wenn sie krank sind, in Krankenanstalten aufzunehmen. Leider befinden sich in vielen Gegenden Deutschlands die Armenhäuser, auf dem Lande wenigstens, in einer sehr traurigen Verfassung. Die Ortsarmenverbände des platten Landes sind vielfach zu klein und zu wenig vermögend, um ein den Ansprüchen der Humanität und Gesundheitspflege entsprechendes Armenhaus zu errichten und zu erhalten. Die Vereinigung mehrerer Ortsarmenverbände aber zur gemeinschaftlichen Errichtung und Unterhaltung eines Armenhauses stößt in der Regel auf unüberwindbare Schwierigkeiten, die in der Engherzigkeit und dem Dorfpartikularismus der Bauern liegen. Nur allzu häufig dient das Armenhaus zu gleicher Zeit zur Aufnahme von Altersschwachen und Kindern, von Trunkenbolden und verkommenen Frauenzimmern, wie zur Wohnung für den Dorfhirten oder den Büttel. Es bedarf hier eines energischen Einschreitens und einer sorgfältigen Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörde, um die Mißstände zu beseitigen und deren Wiederentstehung zu verhindern. Auch der Vereinigung einer Armenarbeitsanstalt mit einem zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmten Armenhause, wie sie sich in Schleswig-Holstein, Ostfriesland, Oldenburg und anderwärts findet, stehen manche Bedenken entgegen. Es ist eine Härte, den Arbeitsunfähigen zum Zusammenleben mit den sittlich anrüchigen Arbeitsscheuen, den Vagabunden und Trunkenbolden zu nötigen und ihm den Eintritt in das Armenhaus zur Schande zu machen. Nur allzu häufig werden dadurch auch die sittlich Tüchtigen, die infolge von Krankheit ꝛc. nur zeitweise der Armenpflege anheimfallen, von der Verdorbenheit ihrer Hausgenossen angesteckt, und der Arme verliert in dem Armenhaus die Selbstachtung und die sittliche Kraft, sich der Armut zu entreißen. Sind die Armen, die ihren Lebensunterhalt nicht verdienen können, nicht völlig arbeitsunfähig, so ist ihnen eine für ihre Kräfte geeignete Arbeit zuzuweisen. Bei Hausarmen ist dies allerdings nicht selten mit Schwierigkeit verbunden. Die Frauen sind mit Stricken, Spinnen, mit Flechtarbeiten zu beschäftigen, mit letzteren wohl auch die Männer. Können die Insassen das Haus verlassen, so sind sie, sofern ihre Kräfte ausreichen, zum

Straßenfegen oder zu Wald- und Wegarbeiten anzuhalten. In Armenhäusern läßt sich selbstredend leichter für eine passende Beschäftigung der Insassen Sorge tragen. Im Einzelnen werden die Bestimmungen in umsichtiger Erwägung der persönlichen und lokalen Verhältnisse zu treffen sein.

Kranke, blinde, taubstumme, irrsinnige Arme, die nicht in der Familie verpflegt werden können, müssen in Krankenhäusern ꝛc. untergebracht werden. (S. dar. Hdb. Band III, 2 B. L. Abh. V. S. 383 ff.) Neben den im Eigentum und der Verwaltung der Armenverbände und Gemeinden bestehenden Anstalten gibt es vielfach, namentlich in den Städten, Kranken-, Siechen- und Pfründneranstalten, die selbständige Stiftungen sind und nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen und Stiftungsgesetze verwaltet werden. Soweit kranke und altersschwache Arme stiftungsgemäß in derartigen Anstalten Aufnahme und unentgeltliche Verpflegung finden, werden die Armenverbände von der Tragung der Armenlast befreit.

VII.

Sittlichkeitspolizei[1].

§ 1. Die Polizei wirkt als Zwangsgewalt des Staats auf dem Gebiet der inneren Verwaltung. Sittlichkeit dagegen ist die Herrschaft der in dem Gewissen des Einzelnen lebendigen Pflichtgebote über den Willen und seine freie Bethätigung. Diese Herrschaft kann nur begründet werden durch die Freiheit des Individuums. Sie ist eine Thatsache des inneren Seelenlebens, die durch äußeren Zwang nicht hervorgebracht, aber auch nicht gehindert werden kann. Da die Polizei nur einen äußeren Zwang auszuüben vermag, so folgt daraus, daß die Polizei nicht die Mittel besitzt, um unmittelbar auf die Sittlichkeit der Einzelnen einzuwirken. Sie kann die Einzelnen verhindern, bestimmte Handlungen zu begehen, sie kann sie durch Androhung oder Verhängung von Strafübeln veranlassen, staatliche Gebote auszuführen, sie kann aber nicht die Gesinnung, aus welcher die Herrschaft der Pflichtgebote über den Willen entspringt, hervorrufen oder umändern. Der Polizei steht die sittliche Freiheit als ein ihr unzugängliches Gebiet gegenüber. Nur langsam ist die Erkenntnis dieser Grundwahrheit zum Durchbruch gelangt. Erst der moderne Staat hat darauf verzichtet, durch staatliche Gebote und Verbote, durch Anwendung von polizeilichen Zwangsmaßregeln seine Angehörigen sittlich machen zu wollen. In der antiken Welt, namentlich in dem griechischen Volk herrschte die Ueberzeugung, daß der Staat die Aufgabe habe, den Einzelnen zur Sittlichkeit zu erziehen, und daß der Einzelne nur in dem Staate und durch den Staat sittlich werden könne. Dem Staate gegenüber hatte der Einzelne keine sittliche Freiheit. Plato wie Aristoteles, so verschieden im übrigen ihre Staatslehre ist, sie beide stimmten darin mit der allgemein herrschenden Anschauung überein, daß der Staat das innere und äußere Leben der Bürger zu beherrschen habe, um sie zum höchsten Gute, zur Sittlichkeit heranzuführen. In der Gesetzgebung ergab sich daraus ein Uebergreifen des Rechts auf das Gebiet der Sittlichkeit, und gerade diejenigen Gesetzgebungen genossen des höchsten Ruhmes, welche die Einzelnen der größten Bevormundung unterwarfen, um sie zur Sittlichkeit zu erziehen[2]). Das römische Recht zuerst suchte der Moral gegenüber sich Selbständigkeit zu erringen und sich nach eigenen Gesetzen zu gestalten. Aber der römische Staat verlangte von seinem Bürger nicht nur, daß er dem Rechte gemäß lebe und seine Rechtspflichten erfülle; der Bürger sollte auch durch ein sittliches Privatleben und einen wohlgeordneten Privathaushalt die Gemeindewohlfahrt fördern. Wer durch ein unsittliches Verhalten seine Tüchtigkeit als Bürger und Glied des Gemeinwesens schädigt, verletzt da-

1) Vgl. im Allgemeinen Mohl, P.W. I, S. 611 bis 649 und A. v. Oettingen, Die Moralstatistik in ihrer Bedeutung für eine christliche Socialethik. 3. Aufl. 1882, insbes. S. 181 ff., S. 347 ff., S. 786 ff.; Stein, V.L. VI, S. 11—27, II, S. 204.

2) Vgl. Hermann, Lehrbuch der griechischen Rechtsaltertümer. 3. Aufl. 1884. S. 28 ff.; Schömann, Griechische Altertümer. 4. Aufl. 1897. I. S. 108 ff.; Fustel de Coulanges, La cité antique, S. 281 ff.

Ueber den Staatszweck und das Verhältnis des Individuums zu dem Staate in der griechischen Rechtsphilosophie vgl. auch Hildebrand, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie. I. S. 26 ff.

durch nicht das Recht, aber er setzt sich einer staatlichen Rüge aus und verliert seine politische Ehrenhaftigkeit, weil er seine sittliche Verpflichtung gegenüber dem Staate nicht erfüllt hat. Bei der in jedem fünften Jahre stattfindenden Schatzung (census) der Bürgerschaft hatte die Schatzungsbehörde (die Censoren) nicht nur das Bürgerrecht, die Steuerfähigkeit und die Wehrfähigkeit zu prüfen, sondern sie hatte auch den Lebenswandel der Einzelnen einer Untersuchung zu unterwerfen und, ohne jede rechtliche Schranke, diejenigen, welche „gegen die Sitte und gegen das Interesse der Gemeinde" sich vergangen haben, mit der nota der Ehrlosigkeit zu belegen. Sie wurden damit, je nach ihrem Stande, entweder aus der tribus gestoßen, oder es ward ihnen das Ritterpferd oder der Sitz im Senat entzogen. Die censorische Nota, die von beiden Censoren ausdrücklich anerkannt sein mußte, hatte aber auch nur bis zum Ablauf des Lustrum, bis zur nächsten Schatzung Geltung [3]). Durch dieses merkwürdige Institut des censorischen Sittengerichts gelang es freilich nicht, die Römer sittlicher zu machen, wohl aber trug es dazu bei, die bürgerliche Ehrenhaftigkeit zu stärken, und es konnte für eine bestimmte Zeit wenigstens dem äußeren Verfall der Sitten einen Damm entgegensetzen. In der Kaiserzeit ist die Censur untergegangen und die kaiserlichen Strafgesetze gegen die Sittenlosigkeit und den Luxus vermochten nicht einen Ersatz zu bieten für die Censur, die „in der Großartigkeit ihrer Befugnis wie in der Maßlosigkeit ihrer Willkür, in ihrem hohen sittlichen Adel wie in ihrem lokalpatriotischen Egoismus der volle Ausdruck der römischen Republik war" (Mommsen II, 327).

Im Mittelalter schrieb die herrschende kirchliche Theorie dem Staate die Aufgabe zu, die staatliche Gewalt zur Durchführung der kirchlichen Vorschriften und der von der Kirche sanktionierten sittlichen Gebote zu verwenden. Aber bei der geringen Thätigkeit des Staats auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der inneren Verwaltung konnte die Staatsgewalt nur in vereinzelten Fällen und ohne systematischen Zusammenhang die ihr von der Kirche zugewiesene Aufgabe in Angriff nehmen. Erst gegen den Ausgang des Mittelalters beginnt eine ausgebreitete, wenn auch unsystematische Thätigkeit der Obrigkeiten, um durch Strafandrohungen der Unsittlichkeit entgegenzutreten und einzelne Auswüchse zu beseitigen. Es ist die Zeit der Luxusgesetze, der Verbote des Fluchens und übermäßigen Trinkens, des Bettels und Konkubinats ꝛc. In Deutschland geben die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts in bunter Reihenfolge zahlreiche sittenpolizeiliche Verbote und Gebote, die dann in den einzelnen Territorien durch die Landesgesetzgebungen aufrecht erhalten und weiter ausgebildet wurden. Als dann im 18. Jahrhundert der aufgeklärte Despotismus zur Herrschaft gelangte, suchten die Regierungen durch weitgehende Bevormundung der Staatsangehörigen und durch gesetzliche Regelung des Privatlebens ihre Unterthanen, wenn nicht zur Sittlichkeit, so doch zur irdischen Wohlfahrt heranzuführen. Ohne die sittliche Freiheit des Individuums anzuerkennen, wollte eine rührige Polizeigesetzgebung das gesamte Leben und Streben der Einzelnen ihrer Reglementierung unterwerfen. Erst seit dem Ende des vorigen und dem Anfang dieses Jahrhunderts beginnt die Erkenntnis des Wesens der Sittlichkeit und der sittlichen Freiheit auch auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des Staats einzuwirken. Nach und nach werden die Polizeigesetze, welche in das Privatleben der Unterthanen eingreifen, nicht um Rechtsverletzungen vorzubeugen oder um Gefahren für das Gemeinwesen zu beseitigen, sondern nur, um den Einzelnen zu größerer Sittlichkeit oder wirtschaftlicher Klugheit zu zwingen, ausdrücklich aufgehoben oder sie geraten durch Nichtanwendung in Vergessenheit. Der Staat hat erkannt, daß er auf die sittliche Erziehung seiner Bürger durch Anwendung von Zwangsmitteln verzichten muß, daß er die sittliche Bildung des Volkes nur fördern kann, indem er die gesamte wirtschaftliche und geistige Kultur des Volkes in ihrer Entwicklung unterstützt, soweit dieselbe einer staat-

3) Vgl. Mommsen, Römisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1877. II. S. 368 ff.

lichen Unterstützung bedarf. Er hat erkannt, daß die Unsittlichkeit an sich nicht strafbar ist, weil der Staat nur ein in die äußere Erscheinung tretendes Verhalten, nicht aber die dem inneren Seelenleben angehörende Gesinnung zu beurteilen vermag. Eine Handlung ist aber nicht an sich sittlich oder unsittlich, sondern sie ist das eine oder das andere nur, je nachdem die Gesinnung, als deren Bethätigung sie erscheint, sittlich oder unsittlich ist. Nur insoweit ist der Staat berechtigt und verpflichtet, gegen unsittliche Handlungen einzuschreiten und denselben womöglich vorzubeugen, als sie zugleich Verletzungen der vom Staate rechtlich geschützten Güter der Einzelnen oder der Gesamtheit enthalten, oder aber als die Gefahr vorhanden ist, daß aus ihnen solche Verletzungen entspringen. Der Staat schreitet in diesen Fällen ein, nicht weil die Gesinnung, aus der das Verhalten entspringt, unsittlich ist, sondern weil das Verhalten die vom Staate mit Rechtsschutz umgebenen Güter verletzt oder mit Verletzung bedroht. Es ist demnach auch hier immer nur das in der Außenwelt erscheinende Verhalten, welches das Objekt der staatlichen Thätigkeit bildet, nicht die Sittlichkeit oder Unsittlichkeit der Gesinnung.

§ 2. Die aus unsittlicher Gesinnung hervorgehenden Handlungen, welche Verletzungen der rechtlich geschützten Güter in sich schließen, ziehen rechtliche Folgen nach sich, welche durch die verschiedenen Teile des Rechts, insbesondere durch das Strafrecht bestimmt sind. Diesen Rechtsverletzungen vorzubeugen, ist Aufgabe der Sicherheitspolizei. Die Sittlichkeitspolizei dagegen hat es nur mit denjenigen Handlungen zu thun, die an sich keine Verletzuug eines Rechtsguts enthalten, die selbst nicht immer das Rechtsgut der Gefahr der Verletzung aussetzen, die aber durch Verbreitung und Beförderung der unsittlichen Gesinnung eine Verletzung oder Gefährdung von rechtlich geschützten Gütern der Einzelnen oder der Gesamtheit herbeizuführen geeignet sind [4]). Nicht der unsittlichen Gesinnung als solchen, sondern deren Verbreitung und Förderung tritt die Sittlichkeitspolizei entgegen und auch nur dann, wenn aus einer Verbreitung und Förderung eine Schädigung der rechtlich geschützten Interessen zu erwachsen droht. Es ergibt sich daraus, daß das Gebiet der Sittlichkeitspolizei im modernen Staat ein engumgrenztes ist und dieselbe nur gegen eine geringe Zahl von Aeußerungsarten der Unsittlichkeit anzukämpfen hat. Da sie nicht gegen die Unsittlichkeit ankämpft, weil sie unsittlich ist, sondern weil sie die Ursache der Schädigung der Gemeinschaft ist, so werden auch die gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Staaten über die Sittenpolizei verschieden sein, je nachdem in den einzelnen Staaten die Gefahr einer solchen Schädigung größer oder geringer ist. Die Verschiedenheit des Kulturzustands, der Charaktereigenschaften, der Sitten, der wirtschaftlichen Verhältnisse bei den verschiedenen Völkern bedingt auch eine Verschiedenheit der Maßregeln der Sittenpolizei. Objekte der Sittenpolizei sind hauptsächlich die Aeußerungen der Trunk- und Spielsucht, sowie die geschlechtlichen Ausschweifungen. Mit Recht hat neuerdings die Sittenpolizei auch die Grausamkeiten gegen Tiere in den Kreis ihrer Thätigkeit gezogen.

I. Trunksucht [5]).

§ 3. Der Genuß von berauschenden Getränken, der sich bei fast allen Völkern der Vergangenheit und Gegenwart findet, ist an sich nicht unsittlich, er wird erst unsittlich, wenn

---

4) v. Jhering, Zweck im Recht, II, S. 392 ff. berücksichtigt dieses Moment nicht genügend. Er schreibt der Polizei im Allgemeinen die Aufgabe zu, gegen die Verletzung des öffentlichen Anstands einzuschreiten, den Anstoß zu beseitigen und der Erneuerung desselben durch Androhung von Polizeistrafen vorzubeugen. Wo aber in der Verletzung des öffentlichen Anstands zugleich ein sittliches Vergehen liege und dadurch das öffentlich Anstößige zu dem öffentlichen Aergernis sich steigere, habe an Stelle der Polizeistrafe kriminelle Ahndung zu treten. „Die Grenze aber, bis wie weit die Staatsgewalt in beiden Richtungen geht, ist positiver Art, sie bestimmt sich nach der Empfindlichkeit der öffentlichen Meinung und nach ihrem bestimmenden Einfluß auf den Geist, in dem die Gesetzgebung und die Polizei ihre Aufgabe erfaßt und erfüllt."

5) Vgl. das außerordentlich gründliche, alle Seiten des Gegenstands umfassende Werk von

er durch Uebermaß eine schädliche Wirkung auf den Körper und den Geist ausübt. Dann untergräbt der Mensch seine körperlichen und geistigen Kräfte, um einem sinnlichen Reize eine augenblickliche Befriedigung zu gewähren. Sofern indes der Einzelne durch übermäßigen Genuß von berauschenden Getränken nur sich selbst schädigt, ist es nicht die Aufgabe des Staats hiergegen einzuschreiten. Der Staat hat seine erwachsenen Angehörigen nicht von der sittlichen Verantwortlichkeit zu entlasten und sie nicht gegen die Folgen der eigenen Unsittlichkeit zu schützen. Da aber, wo die Trunksucht nicht als eine vereinzelte Erscheinung auftritt, wo sie in dem ganzen Volk oder in einzelnen Klassen desselben eine traurige Herrschaft gewonnen hat, beschränken sich die schädlichen Folgen der Trunksucht nicht auf denjenigen, der diesem Laster ergeben ist, sie ergreifen in stetigem Wachstum auch die Familie, die Gesellschaft, den Staat und bedrohen die Grundlagen eines gesunden Familien- und Staatslebens mit Untergrabung. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß der übermäßige Genuß von berauschenden Getränken nicht nur zerstörend auf den Organismus der Trinker einwirkt, die Neigung zu erkranken (die Morbidität) wie die Sterblichkeit der Trinker steigert, sondern daß auch unter dem Einfluß der Trunksucht sich viele Erscheinungen der Degeneration auf die Nachkommenschaft fortpflanzen[6]). Mögen auch im einzelnen die bisher gesammelten statistischen Beobachtungen hierüber noch mangelhaft sein, darüber kann doch kein Zweifel bestehen, daß die Trunksucht der Eltern bei der Nachkommenschaft die Anlage zu einer Reihe schwerer Erkrankungen hervorruft, denen dieselbe früher oder später anheimfällt. Die Zerrüttung des Familienlebens, die durch die Trunksucht herbeigeführt wird, die Wirkungen, welche die Trunksucht des Vaters oder der Mutter auf die Kinder ausüben, lassen sich nicht statistisch erweisen, aber sie liegen so offen zu tage, daß hier die Zahlenangaben überflüssig erscheinen. Und weit über den Kreis der Familie hinaus erstrecken sich die Folgen der Trunksucht, wenn dieselbe zu einem Laster des Volkes oder einer gesellschaftlichen Klasse geworden ist. Daß die Trunksucht eine sehr ergiebige Quelle für die Vermehrung der Verbrechen und der Verbrecher ist, dürfte kaum noch bezweifelt werden. „Armut, Ignoranz, Genußsucht, Irreligiosität, Sittenlosigkeit rc. werden durch die Trunksucht in hohem Grade gefördert und durch die Mäßigkeit der Bevölkerung in ebenso hohem Grade vermindert" — und in diesem Sinne beeinflußt der Alkoholismus

---

A. Bär, Der Alkoholismus, seine Verbreitung und Wirkung auf den individuellen und socialen Organismus. 1878. Ferner Martius, Der Kampf gegen den Alkoholmißbrauch. 1884. — Zur Alkoholfrage, Vergleichende Darstellung der Gesetze und Erfahrungen einiger ausländischer Staaten. Zusammengestellt vom Eidgenössischen Statist. Bureau, 1884. — A. Bär, Die Trunksucht und ihre Abwehr, 1890. — Mitteilungen des deutschen Vereins gegen den Mißbrauch geistiger Getränke herausgegeben von Bode (seit 1884).

6) In den letzten Jahrzehnten hat in den meisten Staaten, namentlich aber auch im Deutschen Reich der Branntweinkonsum außerordentlich zugenommen und infolge dessen auch die Zahl der an chronischem Alkoholismus und Säuferwahnsinn Erkrankten. Im Deutschen Reich wurden Kranke dieser Art aufgenommen in die allgemeinen Krankenanstalten 1877: 4272; 1880: 4200; 1883: 7040; 1884: 8954; 1885: 10360 — in die Irrenanstalten 1877: 813; 1880: 1008; 1883: 1484; 1884: 1447; 1885: 1615. Vgl. Rath s, Die Heilanstalten des Deutschen Reichs, S. 358 ff. (Arbeiten aus dem kais. Gesundheitsamt IV. 1888). Nach Ermittlungen, die in den Jahren 1886—1888 in den Preußischen Irrenanstalten gemacht wurden, waren (nach Ausschluß der mit angeborener Geisteskrankheit behafteten Personen) von je 100 männlichen Geisteskranken 1886: 39, 1887: 41, 1888: 44 infolge von Alkoholismus erkrankt (Anlagen zu den Stenogr. Berichten des Reichstags 1891—92 Bd. V. S. 3551). — In Frankreich befanden sich unter den in Irrenanstalten aufgenommenen Männern 1881—85 21,9 Proz. Trinker, unter den Frauen 5,5 Proz. (Bär, Trunksucht S. 35.) — Auch in Großbritannien wird das Verhältnis der Geisteskranken, deren Krankheit ausschließlich durch Trunksucht verursacht ist, auf 15—20 Proz. berechnet (Bär S. 34).

Nach Nöthel (Bericht über die Rheinische Provinzial-Irrenanstalt Andernach in den Jahren 1880—87 in Erlenmeyers Centralblatt f. Nervenheilkunde XI, S. 485) erkranken bei Trunksucht des Vaters 31,9 Proz. der Söhne, 28,1 Proz. der Töchter an Geistesstörung. Bei ca. 50 Proz. männlicher Epileptiker und 66,7 Proz. weiblicher Idioten war der Vater trunksüchtig. Vgl. auch Legrain, Hérédité et Alcoolisme, 1889; Dégénérence sociale et Alcoolisme, 1895. v. Strümpell, Ueber die Alkoholfrage vom ärztlichen Standpunkte aus. 1893.

in sehr empfindlicher Art das Wachstum des Verbrechens. Wir sind überzeugt, daß der Zustand der Trunkenheit und der Trunkfälligkeit den Menschen geneigt macht, gesetzwidrige Handlungen, verschieden nach Zeit, Ort und Umständen, zu begehen, weil er in diesem Zustand den jeweiligen Willensimpuls nicht beherrschen und dessen Eingebungen nicht wie im nüchternen Zustand der Selbstbeurteilung unterwerfen kann. Für uns gilt es als Wahrheit, daß mit der Zunahme der Unmäßigkeit und der Trinker, was durchaus nicht identisch ist mit der Zunahme des Alkoholkonsums im Allgemeinen, auch die Zahl der Verbrecher und der Verbrechen steigt. Und dieser Ansicht stimmen gerade diejenigen am allermeisten bei, die das Leben der Verbrecher am besten kennen lernen, die Richter und Strafvollzugsbeamten aller Länder [7]). Darf dabei auch nicht übersehen werden, daß eine freilich nicht näher zu bestimmende Zahl von Verbrechen, die von Trinkern oder in der Trunkenheit begangen werden, auch verübt worden wären, wenn die Thäter nicht dem Trunke ergeben gewesen wären, so ist es doch andererseits ebenso gewiß, daß die Trunksucht oder die Trunkenheit in zahlreichen Fällen gerade das Moment bilden, ohne dessen Vorhandensein das Verbrechen nicht zur Ausführung gelangt sein würde.

Liegt für den Nachweis des Einflusses der Trunksucht auf die Kriminalität in der Zahl der Trinker unter den Gefangenen und in der Zahl der in Trunkenheit begangenen Verbrechen ein statistischer Anhalt vor, so fehlen genügende Angaben, um einen Einfluß der Trunksucht auf die Zahl derer, die die öffentliche Armenunterstützung in Anspruch nehmen, zu erweisen [8]). Trotz dieses Mangels eines statistischen Beweises kann mit voller Sicherheit angenommen werden, daß in zahlreichen Fällen die Verarmung ihren Grund hat in der Trunksucht des Hilfsbedürftigen oder seiner Eltern. Die durch die Trunksucht herbeigeführte Zerrüttung der wirtschaftlichen Verhältnisse ist die Ursache der Armut, wie die dadurch herbeigeführte Schwächung der körperlichen und geistigen Kräfte es dem Verarmten unmöglich macht oder wenigstens außerordentlich erschwert, sich der Armut wieder zu entreißen.

So äußert die Trunksucht nach den verschiedensten Seiten die schädlichsten Wirkungen auf das Familien- und Volksleben wie auf den Staat. Es kann zunächst als eine Aufgabe der Gesellschaft bezeichnet werden, sich gegen die ihr drohenden Gefahren zu schützen. In der That haben in einzelnen Ländern und zeitweise wenigstens die Bemühungen der Gesellschaft, auch ohne staatliche Beihilfe, die Fortschritte der Trunksucht zu hindern vermocht. So haben die Mäßigkeits- und Enthaltsamkeitsgesellschaften in Nordamerika und in Großbritannien vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt. Schon im Jahre 1808 ward zu Moreau im Staat Newyork eine Mäßigkeitsgesellschaft gegründet, ohne daß es derselben jedoch gelungen wäre, große Erfolge zu erzielen. Erst die im Jahre 1827 ge-

---

7) Bär a. a. O. S. 341 ff. Nach den Mitteilungen Bär's (S. 343) haben sich die erfahrensten Richter, Polizei- und Gefängnisbeamten in England dahin ausgesprochen, daß 3/4—4/5 sämtlicher Verbrechen durch Trunksucht geschehen. Im Jahre 1877 gaben bei einer parlamentarischen Enquete 19 Gefängnisvorstände und Geistliche die Zahl der Gefangenen, die ein Opfer der Trunksucht seien, auf 60—90 Proz. an (S. 344). In Deutschland wurden nach Bär (S. 348) im Jahre 1876 unter 32837 Gefangenen 13706 Trinker (41,7 Proz.) und zwar bei den Männern 53,6 Proz. Gelegenheitstrinker (bei den Weibern 39 Proz.) und 46,4 Proz. Gewohnheitstrinker (bei den Weibern 61 Proz.) gefunden. Nach den von ihm veranlaßten Ermittlungen sind der Mord in 46,1 Proz. und der Totschlag in 63,2 Proz. der Fälle im Zustand der Trunkenheit, Körperverletzungen schwererer Art in 74,4 Proz. und die leichterer Art, die mit Gefängnis bestraft sind, in 63 Proz. im angetrunkenen Zustand geschehen, — Widerstand gegen die Staatsgewalt in 76,5 Proz., Hausfriedensbruch in 54,2 Proz., Notzucht in 60,2 Proz., Verbrechen gegen die Sittlichkeit in 77 Proz.

8) Bär S. 325 ff. Die von ihm gemachte Vergleichung der Zahl der Branntweinverkaufsstellen mit der Zahl der Klassensteuerbevölkerung und der Sparkassenbücher in den Regierungsbezirken der älteren preußischen Provinzen ist nicht beweiskräftig. — Nach der im Jahre 1885 aufgenommenen Statistik der öffentlichen Armenpflege war allerdings nur in 2 Proz. der Fälle Trunk Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit und von den Selbstunterstützten waren gar nur 1,6 Proz. durch Trunk verarmt. Wie wenig zuverlässig diese Angaben aber sind, ist schon an anderem Orte hervorgehoben worden. (Siehe Abh. Armenwesen S. 442.)

bildete Temperance Society, deren Mitglieder sich zu vollständiger Enthaltsamkeit von alkoholischen Getränken verpflichteten, gewann rasch eine große Zahl von Anhängern. Schon 1828 hatten sich 280 Vereine mit 30000 Mitgliedern gebildet, deren Zahl im Jahre 1835 auf 8000 mit $1^1/_2$ Millionen Mitgliedern gestiegen war. Ueber 4000 Branntweinbrennereien waren geschlossen worden, mehr als 8000 Kaufleute hatten den Handel mit Spirituosen aufgegeben. In neuester Zeit haben zwar die Temperanzgesellschaften abgenommen, immerhin aber haben sie im Osten der Vereinigten Staaten noch eine große Verbreitung und bedeutenden Einfluß. In England ward die erste Gesellschaft 1729 gegründet. Hier gewann vor allem seit 1834 die Teetotal Temperance Society große Ausbreitung, während seit 1840 sich der Pater Mathew in Irland, dann auch in England um Bekämpfung der Trunksucht große Verdienste erwarb. Gegenwärtig bestehen in Großbritannien zahlreiche große Gesellschaften, die über bedeutende Mittel verfügen und unter denen die National Temperance League und die United Kingdom Alliance die wichtigsten zu sein scheinen. Große Verbreitung hat in dem letzten Jahrzehnt auch in Europa der 1851 in Newyork gegründete Orden der Good-Templars gewonnen, dessen Mitglieder sich zur Enthaltsamkeit von geistigen Getränken verpflichten und dessen Organisation der der Freimaurer nachgebildet ist. In Deutschland hat er namentlich in Schleswig-Holstein Eingang gefunden. Ende 1888 zählte er in Großbritannien ca. 110000, in Dänemark ca. 6000, in Norwegen ca. 13000 und in Schweden ca. 48000 Mitglieder. Dieselben Zwecke verfolgen der Orden des Blauen Bandes (Blue Ribbon Army), der in Nordamerika, Großbritannien und Skandinavien zahlreiche Mitglieder zählt, und der Bund des Blauen Kreuzes, der mit der Innern Mission in Verbindung steht und in der Schweiz eine große Verbreitung findet, neuerdings aber auch in Deutschland, besonders in Westfalen, zahlreiche Mitglieder gewonnen hat.

In Deutschland hatten sich seit dem Jahre 1838 hauptsächlich in Preußen, Hannover, Oldenburg 2c. mehrere Mäßigkeitsvereine gebildet, die trotz der heftigen Opposition, die sie fanden, doch zahlreiche Anhänger erwarben. Indessen seit dem Jahre 1846 verminderte sich die Wirksamkeit dieser Vereine mehr und mehr, die meisten lösten sich wieder auf und die wenigen, die noch bis auf die Gegenwart sich erhielten, führen ein kümmerliches Dasein [9]). Beweist demnach die Geschichte dieser Vereine in Deutschland, daß die freie Thätigkeit der Gesellschaft zur Bekämpfung von Trunksucht nicht ausreicht, so haben auch die so viel erfolgreicheren Vereine in England und Nordamerika die Notwendigkeit empfunden, die Hilfe des Staats, der Polizei und der Gesetzgebung anzurufen [10]). Und der Staat wird sich der Verpflichtung nicht entziehen können, diese Hilfe zu leisten. Nur muß die Gesetzgebung dabei im Auge behalten, daß es nicht Aufgabe des Staats ist, den Einzelnen sittlich zu machen, sondern daß sie nur von der Gemeinschaft die Schädigung, welche die Trunksucht verursacht, so viel wie möglich fernzuhalten und zu beseitigen suchen muß. Der Staat kann zu diesem Zwecke einerseits der Verführung zur Trunksucht entgegenwirken und

9) Vgl. über die Entstehung und Entwicklung der Mäßigkeitsvereine in Nordamerika und Europa Bär, S. 382–424.

10) Zur Bekämpfung der Trunksucht hat sich in Deutschland im Jahre 1883 der Verein gegen den Mißbrauch geistiger Getränke gebildet, der sich namentlich als Ziele gesetzt hat: Errichtung von Kaffee- und Theelokalen mit edlerem Unterhaltungsstoff, Uebernahme der Schenken nach dem Gothenburger System durch gemeinnützige Gesellschaften, Einrichtung von Trinkerasylen, Belehrung und Warnung durch Einwirkung auf die Presse und den Unterricht, Hinwirken auf eine bessere Statistik, Anregung zur Fabrikation besserer Getränke (wie Apfelwein, leichtes Bier). S. Gumprecht im Arbeiterfreund, XX, S. 407 ff., Schmoller im J. f. G.V. VII, S. 1347 ff., Lammers, Die Umwandlung der Schenken, Erläuterung der Vorschläge der Schenkenkommission des Vereins gegen den Mißbrauch geistiger Getränke, 1884. Bär, Die Trunksucht und ihre Bekämpfung durch die Vereinsthätigkeit, 1884. Die oben Note 5 angeführten „Mitteilungen“ und zahlreiche kleinere Schriften des Geschäftsführers des Vereins, Bode in Hildesheim. — Aehnliche Zwecke verfolgt der im Jahre 1887 von Forel in Zürich gegründete internationale Verein zur Bekämpfung des Alkoholgenusses.

er kann andererseits durch Androhung und Verhängung von Strafen die Ausschreitungen der Trunksucht bekämpfen.

§ 4. 1) Das wichtigste Mittel, das dem Staate zu Gebote steht, um der Verführung zur Trunksucht entgegenzuarbeiten, ist die **Beschränkung** und die **Beaufsichtigung** der **Schankwirtschaften** und des **Kleinhandels** mit **Spirituosen**.

Der allgemeine volkswirtschaftliche Satz, daß sich das Angebot nach der Nachfrage richte, erweist sich in Bezug auf Schankwirtschaften und den Kleinhandel mit Spirituosen deshalb als unrichtig, weil die Verführung zur Trunksucht gesteigert wird, je häufiger, je bequemer, je billiger die Gelegenheit zur Befriedigung der Trunksucht sich darbietet. Da, wo das Schankgewerbe und der Kleinhandel mit Spirituosen freigegeben sind, richtet sich die Zahl der Schankwirtschaften 2c. nicht nach dem Bedürfnis, sondern nach dem Maße der Widerstandskraft, welche der Bevölkerung gegen die Trunksucht innewohnt. Je geringer dieses Maß ist, um so rascher wird die Zahl der Schankwirtschaften steigen und um so mehr wird die Trunksucht um sich greifen. In allen Staaten ist deshalb das Schankgewerbe polizeilicher Beschränkung unterworfen worden und da, wo man die Beschränkungen aufgehoben oder gemindert hatte, ist man meist bald darauf wieder zu dem strengeren System zurückgekehrt. In **England** ist der Betrieb des Schankgewerbes nur auf Grund einer Koncession (licence) gestattet, die von einem permanenten Ausschuß der Friedensrichter der Grafschaft oder der Stadt gegeben wird und die jedes Jahr erneuert werden muß. Die Koncession wird nur für ein bestimmtes Lokal gegeben, für welches auch eine besondere Steuer entrichtet werden muß (Gesetze von 1828 und 1872). In **Frankreich** durfte nach dem Dekret vom 29. Dezember 1851 ein Schank- oder Wirtshaus nur auf Grund einer vom Präfekten zu erteilenden Koncession eröffnet werden. Der Präfekt konnte jedes Schankgeschäft schließen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder weil der Inhaber desselben wegen Uebertretung der dieses Geschäft betreffenden Vorschriften verurteilt worden ist. Die Präfekten waren angewiesen, nur nach äußerst sorgfältiger Prüfung der Person und des Bedürfnisses weitere Koncessionen zu erteilen und das Lokal sofort zu schließen, sobald die Schankwirte sich der kleinsten Polizeiübertretung schuldig gemacht haben (Min.-Erlaß vom 6. März 1872). Doch ist durch Gesetz vom 17. Juli 1880 das Dekret von 1851 aufgehoben und der Betrieb von Schank- und Gastwirtschaften freigegeben worden. Ausgeschlossen von demselben sind nur Personen, welche wegen eines Verbrechens oder wegen bestimmter Vergehen bestraft worden sind. — Ein eigentümliches und beachtenswertes System besteht in **Schweden** und **Norwegen**. In Schweden ward durch Gesetze von 1855 und 1869 bestimmt, daß in jeder Gemeinde die Zahl der Schänken durch die Behörde unter Mitwirkung der Gemeindeorgane festgesetzt und die Schänken auf bestimmte Zeit an die Meistbietenden verpachtet werden. Im Jahre 1865 bildete sich in der Stadt **Gothenburg** eine Aktiengesellschaft, welche alle Schänken der Stadt pachtete zu dem Zwecke, den Betrieb der Wirtschaften einzuschränken und der Trunksucht entgegenzuarbeiten. Die Gesellschaft hat an die Stadt eine der Summe aller Abgaben der früheren Schankwirte gleichkommende Pacht zu entrichten und den eine 6prozentige Verzinsung des Aktienkapitals übersteigenden Reingewinn nach Gesetzen von 1874 und 1885 zu $^3/_5$ an die Stadt, zu $^1/_5$ an den Kreis und $^1/_5$ an den Landwirtschaftsverein des Regierungsbezirks zu zahlen. Sie hat die Zahl der Schänken von 61 im Jahre 1865 auf 43 im Jahre 1890 beschränkt, obgleich die Stadt über 100 000 Einwohner zählt. Dieses System ist jetzt in fast allen schwedischen Städten eingeführt und hat auf Grund eines Gesetzes von 1871, wenn auch mit einigen Abweichungen, in Norwegen, später auch in Finnland Eingang gefunden. Der äußere Erfolg des Systems ist ein unzweifelhafter und infolge dessen hat es namentlich auch in Deutschland eifrige Vorkämpfer gefunden, die dessen Einführung im Deutschen Reich befürworten [11]). Andererseits wird aber auch behauptet, daß mit diesem System Nachteile verbunden seien, die nicht unterschätzt werden dürften. Als solche werden insbesondere hervorgehoben: die Unwirtschaftlichkeit des Betriebs, die unverhältnismäßige Besteuerung der arbeitenden Klassen durch die außerordentliche Erhöhung des Branntweinpreises, insbesondere aber die unvermeidliche Demoralisation der städtischen Behörden, welche durch das System an der Vergrößerung des Branntweinkonsums pekuniär interessiert werden [12]). Indes wenn auch zuzugeben ist, daß einige Nachteile mit dem System verbunden sind, so überwiegen die Vorteile doch durchaus und die bedeutende Abnahme des Branntweingenusses, die in diesen Ländern eingetreten ist, liefert hierfür ein glänzendes Zeugnis. — In den **Niederlanden** hat das Gesetz vom 28. Juni 1881 für die einzelnen Gemeinden das Maximum der für den Kleinhandel mit Branntwein zu erteilenden Koncessionen festgesetzt. In Gemeinden bis zu 10 000 Einw. darf auf

11) Insbes. **Bär**, S. 443 ff.; **ders.**, Trunksucht S. 61 ff.; ferner die **Schwedischen und Norwegischen Schankgesellschaften**, Berichte der Reisekommission des Vereins gegen Mißbrauch geistiger Getränke, 1883. B. **Morgenstierne** im H.W. Bd. IV S. 96—103.

12) Wenig günstig haben sich (nach Smith S. 39 ff.) über das System ausgesprochen die von dem König 1877 eingesetzte schwedische Untersuchungskommission und eine englische Kommission, welche 1873 Schweden besuchte. (The Gothenburg licensing System, Edinburgh 1873.) Ein entschiedener, aber nicht unparteiischer Gegner des Systems ist **O. Smith**, Die Schwedische Arbeiterbewegung von 1883 und das Gothenburger Ausschanksystem, 1886.

250 Einw. nur eine Koncession erteilt werden, in solchen von 10000—20000 Einw. eine auf 300 Einw.; in solchen von 20000—50000 Einw. eine auf 400 Einw.; in solchen von mehr als 50000 Einw. eine auf 500 Einw. Doch kann wegen besonderer örtlicher Verhältnisse vom König auf Antrag des Gemeinderats und mit Zustimmung des Provinzialausschusses das Maximum für bestimmte Zeit erhöht oder vermindert werden. Auch kann der Bürgermeister unter Zustimmung des Provinzialausschusses in einzelnen Fällen eine Koncession erteilen unter Ueberschreitung des Maximums. Die Gesamtzahl muß dann aber so bald als möglich auf die Maximalzahl herabgebracht werden (Art. 2). Doch treten diese Bestimmungen erst nach längerer Uebergangszeit in vollem Umfang in Kraft. Für die Lokalitäten, in welchen am 1. Mai 1881 Branntweinverkauf stattgefunden hat, kann die Koncession bis zum 1. Mai 1901 nicht wegen Ueberschreitung der Maximalzahl verweigert werden, den Personen, die damals die Gewerbe betrieben haben, sogar nicht während ihrer Lebenszeit (Art. 28). Durch Gemeindestatut kann bestimmt werden, daß in bestimmten Straßen oder Stadtteilen keine Koncession erteilt werden darf; ferner können dadurch besondere Bedingungen in Betreff des Lokals aufgestellt werden (Art. 2). — Die Koncession wird erteilt von dem Bürgermeister und den Beigeordneten und darf nur in den von dem Gesetze bestimmten Fällen verweigert werden (Art. 1, 3). In einem öffentlichen Lokal oder einem andern Ladengeschäft darf kein Kleinhandel mit Branntwein betrieben werden. Die Koncession wird nur für eine bestimmte Lokalität und nur für die Person des Antragstellers erteilt (Art. 8). Der Betrieb des Gewerbes ist ferner von Entrichtung einer Koncessionsgebühr abhängig, deren Höhe von dem Gemeinderat festgesetzt wird; doch muß sie mindestens 10 Proz., darf aber nicht mehr als 25 Proz. des Mietwerts des Lokals betragen (Art. 6). Die Koncession wird nur auf 1 Jahr erteilt, doch muß sie erneuert werden, wenn die Gebühr bezahlt worden ist und kein Grund ihrer Entziehung vorliegt (Art. 7). Sie kann jederzeit von dem Bürgermeister und den Beigeordneten entzogen werden, wenn Verhältnisse eintreten, auf Grund deren sie hätte verweigert werden dürfen, oder wenn während dreier Monate kein Gebrauch von ihr gemacht worden ist, oder wenn Thatsachen vorliegen, die befürchten lassen, daß die Fortdauer der Koncession eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit herbeiführen werde (Art. 9). — Keiner Koncession bedarf der Verkauf von Branntwein in Gasthöfen an Logiergäste, an Bord von Fahrzeugen an die Mitfahrenden 2c. (Art. 15)[13]. — In Schweden ist die Zahl der Koncessionen für Ausschank und Kleinhandel von Branntwein, die im Jahre 1855 noch 1654 in den Städten und 557 auf dem Lande betrug, bis 1888 auf 968, bezw. 212 heruntergegangen. Schon 1877 waren in allen Städten über 5000 Einw. (mit Ausnahme von Lund) die Koncessionen im Besitz der gemeinnützigen Gesellschaften. Der Konsum, welcher 1854 noch auf 21 Liter für den Kopf berechnet ward, ist 1889 auf 3,25 Liter gesunken, während er in Dänemark, wo ähnliche sociale und wirtschaftliche Verhältnisse, aber keine wirksamen Beschränkungen der Schankwirtschaften und des Kleinhandels mit Branntwein bestehen, noch auf 6,2 Liter für den Kopf angegeben wird. In Norwegen belief sich der Branntweinkonsum für den Kopf 1851/55 auf 6,5 Liter, 1891 auf 1,84 Liter. In den Niederlanden hatte sich schon im Jahr 1885 die Zahl der Verkaufsstätten von 45000 im Jahr 1881 auf 27975 herabgemindert, der Konsum war von 9,81 Liter auf den Kopf auf 4,46 im Jahr 1892 gesunken. — In Deutschland hat die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 § 33 den Betrieb von Gastwirtschaften, Schankwirtschaften, sowie den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig gemacht. Dieselbe darf jedoch nur versagt werden: 1) wenn gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spiels, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde; 2) wenn das zum Betrieb des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Jedoch können die Landesregierungen, soweit die Landesgesetze nicht entgegenstehen, die Erlaubnis zum Ausschenken von Branntwein und Spiritus auch von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig machen. Das letztere ist geschehen in Preußen, Sachsen, Mecklenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Reuß und Schaumburg-Lippe. Trotzdem hatte die Gewerbeordnung eine sehr erhebliche Vermehrung der Verkaufsstellen geistiger Getränke zur Folge[14]. Das Reichsgesetz vom 23. Juli 1879 (Art. 3) gab deshalb den Regierungen die Befugnis, auch die Koncession zu Gastwirtschaft und zum Ausschenken von allen geistigen Getränken von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig zu machen[15]; in Orten von 15000 und mehr Einwohnern jedoch nur auf Grund eines Ortsstatuts. — Vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ist der Verkauf und das Feilbieten von geistigen Getränken ausgeschlossen. Der Kleinverkauf von geistigen Getränken zum Genuß auf der Stelle ist auch innerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts oder der gewerblichen Niederlassung im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen oder an andern öffentlichen Orten verboten. Doch kann das Feilbieten geistiger Getränke für

13) G. Borgesius, Arbeiten der hygienischen Sektion des VI. internationalen Kongresses für Hygiene zu Wien, 1887, Heft 7.

14) Vgl. die statistischen Angaben in den Motiven zu dem Reichsgesetz v. 23. Juli 1879 (Drucksachen des Reichstags, 1879, Nr. 156).

15) Von dieser Befugnis haben Gebrauch gemacht Preußen: Verordnung v. 14. September 1879; Bayern: V. v. 8. August 1879; Sachsen: V. v. 31. Juli 1879; Württemberg: V. v. 4. Oktober 1879 (jetzt § 11 der V. v. 9. November 1883); Baden: V. v. 19. November 1879 2c.

beide Arten des Gewerbebetriebs im Falle besonderen Bedürfnisses von der Ortspolizeibehörde vorübergehend gestattet werden (Gewerbeordnung in der Fassung vom 7. Juli 1883, § 42a, § 56). — In Oesterreich ist ebenfalls der Betrieb von Schank- und Gastwirtschaften sowie der Ausschank und Kleinverschleiß von gebrannten geistigen Getränken von einer Koncession abhängig gemacht. Sie darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller die erforderliche Verläßlichkeit und Unbescholtenheit besitzt, wenn das Lokal den polizeilichen Anforderungen genügt und endlich wenn mit Rücksicht auf die Bevölkerung ein Bedürfnis vorhanden ist. Vor Erteilung der Koncession ist die Gemeindebehörde zu befragen, die auch, wenn gegen ihr Gutachten die Koncession erteilt ward, Beschwerde erheben kann (Gesetz vom 23. Juni 1881, Novelle zur Gewerbeordnung vom 15. März 1883 § 15 u. ff.).

2) Als weiteres zweckmäßiges Mittel im Kampfe gegen die Ausbreitung der Trunksucht hat sich erwiesen die Beschränkung des Verkaufs geistiger Getränke auf eine gewisse Zeit durch Einführung der sog. Polizeistunde[16]).

§ 5. 3) Zu noch energischeren Mitteln hat die Gesetzgebung einzelner Staaten Nordamerikas gegriffen. Unter dem Einfluß der Mäßigkeitsgesellschaften ward zuerst im Staate Maine im Jahre 1851 ein Gesetz erlassen, das den Verkauf eines jeden berauschenden Getränkes mit Ausnahme von Cider und einheimischem Wein verbietet. Diesem Vorgang folgten in den nächsten Jahren zahlreiche andere Staaten der Union, die jedoch zum Teil später dies Verbot wieder aufhoben. Es besteht heute nur noch in sieben Staaten. Die Erfahrung hat erwiesen, daß der Staat ein solches Gesetz nicht durchzuführen vermag und daß das wirkliche Gute, das es leisten kann, mehr als aufgewogen wird durch die Heuchelei und Demoralisation, die dasselbe hervorruft[17]). In vielen Staaten Pennsylvanien, Indiana, Kentuky, New-Jersey, Maryland u. s. w. besteht das System der „local option“. Canada, mehrere australische Kolonien, Neu-Seeland nahmen dieses System ebenfalls an. Die stimmfähigen Bürger einer Gemeinde oder einer Grafschaft haben darüber abzustimmen, ob überhaupt ein Kleinhandel mit geistigen Getränken innerhalb des Bezirks gestattet sein soll oder nicht. Nur in dem ersteren Falle wird gegen eine meist hohe Licenzgebühr der Betrieb gestattet. Doch kommt es hiebei nur zu häufig vor, daß die Frage zu einer Parteifrage wird und je nach dem Sieg der einen oder andern politischen Partei der Kleinhandel gestattet oder untersagt wird. Auch ist die Wirksamkeit eines solchen Verbots in einer Gemeinde eine geringe, wenn in den Nachbargemeinden der Verkauf geistiger Getränke gestattet ist. In andern Staaten Nordamerikas suchte man die Schankwirte selbst zu Werkzeugen im Kampfe gegen die Trunksucht dadurch zu machen, daß man sie haftbar erklärte für alle Folgen der Trunkenheit, zu der sie verholfen haben. Jeder, der durch den Verkauf berauschender Getränke die Trunkenheit eines andern verursacht hat, hat den Schaden zu ersetzen, den diese Person, deren Familie 2c. an ihrem Eigentum, an ihren Existenzmitteln oder an ihrer Person erleiden. In England (Ges. v. 1873 Art. 13), Frankreich (Ges. v. 23. Januar 1873 Art. 4 ff.), in Schweden (Ges. v. 1869 § 29), in den Niederlanden (Ges. v. Juni 1881 (Art. 17, 21) ist es den Wirten wenigstens verboten, an Betrunkene und an minderjährige Personen unter 16 Jahren geistige Getränke zu verabreichen. In England ist es nach dem Ges. v. 25. Juni 1886 (49 et 50 Vict. ch. 56) verboten, an Kinder unter 13 Jahren geistige Getränke zum Genuß auf der Stelle zu verkaufen. In Deutschland existiert leider ein reichsgesetzliches Verbot dieses Inhalts noch nicht[18]).

16) Reichsstrafgesetzbuch, § 365. Vgl. Bär a. a. O. S. 481 ff. über die strenge englische und schottische Gesetzgebung.

17) S. darüber den Bericht des englischen Konsuls in Maine aus dem Jahre 1873 bei Bär a. a. O. S. 430.

18) In Preußen sind durch Minist.-Reskript v. 21. Dezbr. 1841 die Polizeibehörden angewiesen worden, durch ortspolizeiliche Vorschriften ein solches Verbot an die Wirte zu erlassen; doch sind erst in neuerer Zeit in einigen Provinzen, wie Rheinprovinz, Westfalen, Schlesien 2c., derartige Polizeiverordnungen erlassen worden. Auch hat die Polizeibehörde an einzelnen Orten zu dem Mittel gegriffen, die Namen der gewohnheitsmäßigen Trinker öffentlich bekannt zu machen und den Wirten die Abgabe von geistigen Getränken an sie zu verbieten.

§ 6. 4) Endlich kann der Staat auch die *Ausschreitungen* der Trunksucht selbst mit *Strafe* bedrohen. In Deutschland hat das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 5 diejenigen Personen mit Haft bedroht, welche sich dem Trunke solchergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand geraten, in welchem zu ihrem Unterhalt oder zu dem Unterhalt derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Durch die Verurteilung kann zugleich die Landespolizeibehörde die Befugnis erhalten, die verurteilte Person nach verbüßter Strafe entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 352). Indessen können diese Bestimmungen nicht genügen. Ein staatliches Einschreiten findet darnach erst dann statt, wenn der Trinker einen solchen Grad sittlicher Verkommenheit erreicht hat, daß eine Besserung meist nicht mehr möglich ist. Ferner aber ist der Aufenthalt in einem Arbeitshaus nur selten geeignet, eine Besserung des gewohnheitsmäßigen Trinkers herbeizuführen. Endlich vermag die Strafdrohung kaum eine abschreckende Wirkung auf den Trinker auszuüben. Die neben dem Reichsstrafgesetzbuch gültigen Polizeistrafgesetze einzelner Bundesstaaten[19]), ebenso wie die Gesetzgebungen Schwedens (Strafges. v. 16. Febr. 1864 § 15), Englands (Ges. v. 1872 Art. 12), Frankreichs (Ges. v. 23. Jan. 1873), Oesterreichs (Ges. v. 19. Juli 1879, doch nur für Galizien und die Bukowina geltend), der Niederlande (Ges. v. 28. Juni 1881 Art. 22, 23), Belgiens (Ges. v. 16. August 1887) gehen weiter und bedrohen diejenigen mit Strafe, welche in Wirtschaften, auf der Straße oder an andern öffentlichen Plätzen im Zustand offenbarer, oder Aergernis erregender Trunkenheit gefunden werden[20]).

5) Nach den zahlreichen Beobachtungen und Experimenten der angesehensten Forscher kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die verderblichen Wirkungen des Branntweingenusses in hohem Maße durch die *schlechte Beschaffenheit* des *Branntweins* gesteigert werden. Zwar wirkt auch der unmäßige Genuß von reinem, fuselfreiem Branntwein schädlich. Aber die im Spiritus bei dem Prozeß der Destillation von Kartoffeln, Getreide, Rüben u. dgl. sich entwickelnden sog. schweren Alkohole, die Fuselöle sind es namentlich, welche, wenn sie dem Trinkbranntwein beigemischt bleiben, die schweren Erscheinungen des Alkoholismus, chronische Trunksucht und Delirium tremens herbeiführen. Es ist nachgewiesen, daß die Kosten der Entfuselung des Branntweins nur geringe sind. Es ist weiter festgestellt, daß sich mit vollkommen genügender Sicherheit noch 0,01 Volumproz. Fuselgehalt in jedem Trinkbranntwein nachweisen läßt. Das Reichsgesetz über die Branntweinsteuer v. 24. Juni 1887 § 4 hatte deshalb auch bestimmt, daß vom 1. Oktober 1889 ab der Branntwein nur in gereinigtem Zustand in den freien Verkehr gebracht werden dürfe. Der Bundesrat sollte durch Verordnung Grad und Art der Reinigung bestimmen. Indes erklärte der Bundesrat die technischen Schwierigkeiten, welche dem Erlaß einer solchen Verordnung entgegenstünden, nicht überwinden zu können, und infolge dessen wurde § 4 des Gesetzes von 1887 durch das Reichsgesetz v. 7. April 1889 wieder aufgehoben. In Schweden besteht dagegen schon seit 1869, in der Schweiz seit 1887 das Verbot ungereinigten Branntwein in Verkehr zu bringen.

6) In indirekter Weise kann der Staat auf eine Verminderung des Verbrauchs geistiger Getränke einzuwirken versuchen durch die *Besteuerung*, indem er dadurch den Preis des schädlichsten derselben, des Branntweins, erhöht. Je niedriger der Branntweinpreis sich stellt, um so größer wird der Konsum und die in den letzten Jahrzehnten überall ein-

19) Bayern: P.St.G.B. von 1871 Art. 55; Baden: P.St.G. von 1871 § 76; Großh. Hessen: P.St.G. Art. 219; Königreich Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 135; Oldenburg: Gesetz v. 14. März 1870 Art. 4.

20) In den Jahren 1881 und 1892 sind dem Reichstag Entwürfe eines Gesetzes zur Bekämpfung der Trunksucht vorgelegt worden, die jedoch auf Widerstand stießen und unerledigt blieben. (Drucksachen des Reichstags 1881 Nr. 70; 1890—92 Nr. 593.)

getretene Steigerung der Trunksucht hatte zum großen Teil ihren Grund in dem allzuniedrigen Preis des Branntweins. Freilich wird eine durch höhere Besteuerung verursachte Steigerung des Branntweinpreises nicht immer eine sofortige Abnahme des Alkoholismus herbeiführen. Der gewohnheitsmäßige Trinker wird in andern Ausgaben soviel immer möglich sich beschränken, um die Mehrausgaben für den Branntwein leisten zu können. Auch werden Defraudationen nicht ganz zu vermeiden sein. Die neuesten Erfahrungen in Deutschland, Oesterreich und der Schweiz scheinen jedoch dafür zu sprechen, daß die neuen Branntweinsteuergesetze und die damit eingetretene Erhöhung der Branntweinpreise eine Verminderung des Verbrauchs von Trinkbranntwein zur Folge haben. In Deutschland belief sich der Verbrauch von Branntwein (inländischem wie ausländischem) zu Trinkzwecken in den Jahren 1881/87 im Durchschnitt auf 2 770 957 hl jährlich, nach Erhöhung der Branntweinabgaben im Jahre 1887 dagegen in den Jahren 1888/94 nur auf 2 235 117 hl im Durchschnitt. Er zeigt also eine Abnahme von 19,3 Proz.[21]).

7) Alle diese Maßregeln gehen von der Anschauung aus, daß die Trunksucht ein Laster ist, das, wenn es öffentlich hervortritt, seiner Gemeingefährlichkeit wegen von dem Staate bekämpft werden muß. Sorgfältige Untersuchungen und Beobachtungen haben aber gelehrt, daß die Trunksucht, wenn sie einen gewissen Grad erreicht hat, zu einer wirklichen **Krankheit** wird, die die Herrschaft der Vernunft über den Willen wenigstens insoweit aufhebt, daß der Trunksüchtige seiner Leidenschaft nicht zu widerstehen vermag. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in vielen Fällen eine Heilung der Krankheit herbeigeführt werden kann durch eine sachverständige Behandlung und Entziehung aller alkoholischen Getränke.

Schon im Jahre 1851 ist in Lintorf bei Düsseldorf ein **Trinkerasyl** gegründet worden. Größere Verbreitung haben solche Heilanstalten jedoch zuerst in Nordamerika (seit 1857) und England gefunden[22]). Es wird angegeben, daß in den nordamerikanischen Trinkerasylen in 35 Proz. der Fälle Heilung erzielt wurde. Nach dem Vorbilde eines schon 1867 in der Kolonie Viktoria in Australien erlassenen Gesetzes ward in **England** 1879 die Habitual Truncard Act (42 u. 43 Vict. ch. 19) erlassen, welche zunächst die Gründung solcher Asyle mit Koncession der Friedensrichter, die jedoch jährlich erneuert werden muß, gestattete und dieselben der staatlichen Aufsicht unterstellte. Ferner aber hat das Gesetz bestimmt, daß die Aufnahme zwar nicht gegen den Willen des Aufzunehmenden stattfinden darf, daß aber der Aufgenommene auf bestimmte Zeit (höchstens ein Jahr) mit Zwang in der Anstalt festgehalten und im Falle des Entweichens dahin zurückgebracht werden kann. In den letzten Jahrzehnten sind auch in **Deutschland** Trinkerasyle (mehrfach in Verbindung mit den Arbeiterkolonien) errichtet worden. Dieselben unterstehen den gesetzlichen Bestimmungen über Krankenheilanstalten, dürfen aber in keiner Weise die persönliche Freiheit der Pfleglinge beschränken.

8) Die krankhafte Trunksucht beruht auf einer Erkrankung des Gehirns, sie ist eine Geisteskrankheit und kann in deren schwerste Formen: Paralyse, unheilbaren Blödsinn u. s. w. übergehen. Hat die Trunksucht eine dieser Formen angenommen oder tritt sie als Begleiterscheinung einer dieser Krankheiten auf, so finden überall die Vorschriften über die Geisteskranken und deren Entmündigung auf die Erkrankten Anwendung (siehe Hdb. Bd. III, 2 Abh. V). Nach dem **Bürgerlichen Gesetzbuche** aber können Trunksüchtige unter den gesetzlichen Voraussetzungen auch dann entmündigt werden, wenn andere Formen der Geisteskrankheit sich mit der Trunksucht noch nicht verbunden haben oder noch nicht hervorgetreten sind. Nach § 6 Ziff. 1 können Geisteskranke und Geistesschwache nur dann entmündigt werden, wenn sie infolge von Geisteskrankheit oder Geistesschwäche ihre Angelegenheiten nicht zu besorgen vermögen. Trunksüchtige dagegen können nicht nur unter derselben Voraussetzung entmündigt werden, sondern nach § 6 Ziff. 3 auch dann, wenn sie infolge von Trunksucht **ihre Familie der Gefahr des Notstandes aussetzen oder die Sicherheit**

---

21) Drucksachen des Reichstags 1894/95 Nr. 235. — Das Nähere gehört nicht hierher. Vgl. **Bär** S. 464 ff. und Hdb. Band III, 1 F.W. Abh. VII.

22) Für die Errichtung besonderer Heilanstalten für Trunksüchtige haben sich fast alle hervorragenden Irrenärzte Deutschlands und des Auslands ausgesprochen. S. **Bär**, Trunksucht S. 72 ff., dort auch die neuere Litteratur über Trinkerasyle. Dazu **Forel**, Die Errichtung von Trinkerasylen. 1892.

Anderer gefährden. Personen, welche wegen Trunksucht entmündigt sind, stehen in Ansehung der Geschäftsfähigkeit einem Minderjährigen gleich, der das siebente Lebensjahr vollendet hat (§ 114, siehe oben). Der Vormund, der dem entmündigten Trunksüchtigen zu bestellen ist, hat für die Person des Trunksüchtigen insoweit zu sorgen, als der Zweck der Vormundschaft es erfordert (§ 1901). Er ist deshalb berechtigt, soweit es zur Heilung und Sicherung des Trunksüchtigen erforderlich ist, ihn in eine Heilanstalt, ein Trinkerasyl, zu verbringen und ihn dort auch gegen seinen Willen bis zu seiner Heilung festzuhalten (§ 1631, § 1800). Der Antrag auf Entmündigung kann nur von dem Ehegatten, einem Verwandten oder dem Vormund des zu Entmündigenden gestellt werden.

II. Spielsucht.

§ 7. Die wirtschaftlichen und sittlichen Nachteile, welche eine im Volke verbreitete Spielsucht mit sich führt, sind so augenfällig, daß sie keines näheren Nachweises bedürfen[23]). Hat der Staat auch nicht die Aufgabe, den Einzelnen von der Leidenschaft und dem Laster des Spiels zu befreien, so ist es doch seine Pflicht, der öffentlichen Verführung zum Spiel entgegenzutreten, vor allem aber nicht selbst zum Glücksspiel zu reizen. Auch in den Staaten, welche aus finanziellen Gründen nicht die Möglichkeit zu haben glauben, das Staatslotto aufzugeben, wie dies in Italien und Oesterreich der Fall ist, besteht doch über die Schädlichkeiten dieser Einrichtung kein Zweifel.

Nicht so einfach liegt dagegen die Frage in betreff der Staatslotterien. (Ueber den Unterschied von Lotto und Lotterie und die Einrichtung der noch bestehenden Staatslotterien s. oben Hdb. Bd. III. F.W. Abh. III). Zwar sind auch die Staatslotterien in England (1826), Belgien (1830), Hessen-Darmstadt (1832), Frankreich (1836) und Bayern (1861) aufgehoben worden, aber in Preußen, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig und Hamburg bestehen sie noch heute und soeben (Herbst 1897) ist für Anhalt und die Thüringischen Staaten eine Staatslotterie gegründet worden. Es ist nicht zu verkennen, daß in der Beurteilung derselben sich ein Wandel vollzogen hat. Während in den Jahren 1867 und 1868 das Preußische Abgeordnetenhaus mehrfach Anträge auf Beseitigung der Staatslotterie angenommen und die Staatsregierung selbst zu wiederholten Malen (schon 1841) erklärt hatte, sie warte nur auf den Augenblick, wo die finanzielle Lage des Staats die Aufhebung gestatte, wurde nach dem Staatshaushaltsgesetz für 1886/87 die Zahl der Lose für die beiden in jedem Jahre stattfindenden Lotterien verdoppelt und damit für längere Zeit wenigstens der Fortbestand der Staatslotterie gutgeheißen. Zwar wird wohl von allen Seiten zugestanden, daß gegen den Betrieb einer Lotterie durch den Staat gewichtige Gründe sprechen. Denn es wird sich niemals verhüten lassen, daß dadurch in der Bevölkerung die Spielsucht vermehrt wird. Aber andererseits wird auch darauf hingewiesen, daß „solange die Menschen sich selbst nicht gründlich bessern, die fortdauernde Spielsucht nach Wegfall der Staatslotterien andere Befriedigungsmittel suchen werde: ausländische, private Lotterien, geheime Glücksspiele, bei denen es vielleicht unehrlich zugeht, und die mit einander wetteifern, durch immer neue Formen die Spielsucht immer stärker zu reizen.“ (Roscher, F.W. § 30). Können diese Gründe, wenn auch nicht die Einführung von Staatslotterien, so doch den Fortbestand einer beträchtlichen Einnahmequelle rechtfertigen, so werden doch Einrichtungen zu treffen sein, die das Spiel soviel wie möglich auf Personen der wohlhabenden Klassen beschränken

23) Ueber das Lotto vgl. insbes. Petiti di Roreto, Del Giuco del Lotto, 1853, Die Geschichte desselben S. 64 ff., über die moralischen und wirtschaftlichen Folgen S. 521 ff. Wild, Die öffentlichen Glückspiele. 1862. Endemann, Beiträge zur Geschichte der Lotterie. 1882. Ferner über Glücksspiele im Allgemeinen Rau II, § 362 ff., III, § 220 ff.

und die ärmeren Klassen davon zurückhalten. Derartige Maßregeln sind in Preußen schon durch die Kab.Ordre vom 21. Juli 1841 getroffen worden. Sie bestehen namentlich in folgenden Bestimmungen: 1) die Zahl der Lotterie-Einnehmer wird möglichst beschränkt; 2) die Einnehmer haben, sofern sie auf den Einsatz Kredit geben, keine gerichtliche Klage, sondern nur Kompensation gegen den auf ein solches Los fallenden Gewinn; 3) den Einnehmern ist es verboten, zum Lotteriespiel aufzufordern sowie unaufgefordert Lose anzubieten oder zuzusenden; 4) es ist ihnen verboten, Privatkommissionäre anzunehmen, um dem Loshandel Vorschub zu leisten. Ferner ist durch das Gesetz vom 18. August 1891 verboten, ohne staatliche Ermächtigung gewerbsmäßig Lose oder Losabschnitte der Staatslotterie feilzubieten oder zu veräußern, wie auch die Beförderung derartiger Geschäfte durch Mittelspersonen verboten ist.

§ 8. Im Deutschen Reich sucht die Gesetzgebung durch folgende Bestimmungen die öffentliche Verführung zum Spiel [24]) zu verhindern:

1) Oeffentliche Spielbanken dürfen weder koncessioniert noch geduldet werden. Am 31. Dezember 1872 sind die letzten in Deutschland noch vorhanden gewesenen Spielbanken aufgehoben worden (Gesetz vom 1. Juli 1868).

2) Oeffentliche Lotterien, sowie öffentlich veranstaltete Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen dürfen nur mit obrigkeitlicher Erlaubnis veranstaltet werden (R.St.G.B. § 286) [25]). Auch den Verkauf und das Angebot von Losen auswärtiger Lotterien, die im Inland nicht durch die Regierung zugelassen sind, verbieten die Landesgesetze [26]).

3) Die Veranstaltung von Glücksspielen auf einem öffentlichen Wege (Straße, Platz) oder in einem öffentlichen Versammlungsort (Wirtshaus) darf nur mit obrigkeitlicher Erlaubnis geschehen (R.St.G.B. § 360, Ziff. 14). Auch der Inhaber eines öffentlichen

24) Der Begriff des Spielvertrags gehört dem Privatrecht an und ist nicht unbestritten. In dem Spielvertrag verpflichtet sich der eine Kontrahent zu einer Leistung unter der Bedingung, daß eine Thatsache sei es durch die Thätigkeit der Parteien, sei es durch hiervon unabhängige Umstände eintrete, während der andere Kontrahent unter der Bedingung, daß jene Thatsache nicht eintrete, sich zu einer Leistung verpflichtet. Das Spiel wird zum Glücksspiel, wenn der Eintritt oder Nichteintritt der Thatsache ausschließlich oder wesentlich dem Zufall überlassen ist, und wenn die Leistung einen Vermögenswert hat. S. insbes. Windscheid, Lehrbuch der Pandekten II, § 419; Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen VII, S. 21 ff. und Entscheidungen des Preuß. Ober-Verwaltungsgerichts VIII, S. 366 ff.

25) Lotterien sind Geschäfte, in welchen der Unternehmer sich gleichmäßig mehreren Kontrahenten gegenüber verpflichtet, eine bestimmte Geldsumme demjenigen unter ihnen zu zahlen, welcher durch eine von dem Zufall geleitete Ziehung von Losen als Gewinner bezeichnet wird. Die Lotteriespieler verpflichten sich zur Zahlung einer Geldsumme, des Einsatzes. Die Ausspielung unterscheidet sich nur dadurch von der Lotterie, daß der Unternehmer sich nicht zur Zahlung einer Geldsumme, sondern zur Dahingabe einer andern Sache verpflichtet. Lotterien und Ausspielungen sind öffentlich, wenn an ihnen sich eine Anzahl individuell nicht bestimmter Personen beteiligen kann.

In Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 17. Mai 1836, Art. 1, 5) und Württemberg (V. v. 23. Nov. 1872 § 1, 2) darf die Genehmigung nur zu Wohlthätigkeits- und gemeinnützigen Zwecken und niemals zu Ausspielungen von unbeweglichen Sachen erteilt werden. In Baden (V. v. 22. Febr. 1881) und Sachsen (V. v. 15. Juli 1826) darf die Genehmigung nicht zu Geldlotterien, in Preußen (Reskript des Min. des Innern v. 14. Nov. 1868) nicht zu Ausspielungen von unbeweglichen Gegenständen erteilt werden. In Preußen ist durch das Gesetz v. 19. April 1894 auch verboten, geringere als die genehmigten Anteile von Losen zu Privatlotterien und Ausspielungen gewerbsmäßig feilzubieten oder zu veräußern.

26) Nach dem R.St.G.B. sind der Lotteriespieler und derjenige, der den Abschluß von Lotterieverträgen vermittelt, der Kollekteur, nicht strafbar. In Elsaß-Lothringen (Code pénal Art. 411. Ges. v. 17. Mai 1836 Art. 4), Sachsen (Ges. v. 4. Dez. 1837 § 1, 4—12) und Hessen (P.St.G.B. Art. 234, 235) ist jede Teilnahme an und für Beförderung von nicht erlaubten Lotterien mit Strafe bedroht. Das Verbot der Teilnahme und der Beförderung der Teilnahme an auswärtigen Lotterien besteht in Preußen (Ges. v. 29. Juli 1885. Nach § 3 ist auch die Veröffentlichung der Gewinnresultate auswärtiger Lotterien verboten) und Bayern (P.St.G.B. Art. 57, 57a). In Württemberg (P.St.G.B. Art. 72) und Baden (V. v. 22. Febr. 1881) sind nur der Verkauf und das Anbieten von Losen ohne Genehmigung verboten.

Versammlungsorts, welcher Glücksspiele daselbst gestattet oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirkt, ist strafbar (R.St.G.B. § 285).

4) Der gewerbsmäßige Betrieb von Glücksspielen ist überhaupt verboten und kann mit schwerer Strafe bestraft werden. Wer das Verbot übertritt, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft, neben welchem auf Geldstrafe von 300 bis 6000 Mark, sowie auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden kann. Ist der Verurteilte ein Ausländer, so kann die Landespolizeibehörde ihn aus dem Bundesgebiet ausweisen (S.St.G.B. § 284).

5) Nach der Gewerbe-Ordnung (§ 42a, 56, 56a, 56c) ist der An- und Verkauf von Lotterielosen im Gewerbebetrieb von Haus zu Haus oder an öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen, oder an andern öffentlichen Orten und im Hausierbetrieb, sowie das Aufsuchen von Bestellungen auf Lotterielose und der Betrieb von Ausspielungen und Lotterien im Hausierbetrieb verboten.

Sofern nicht die oben angegebenen Bestimmungen Platz greifen, sind Spiel, auch das Glücksspiel, und Wette, nicht verboten. Aber nach den meisten neuern Gesetzbüchern wird durch Spiel oder durch Wette eine klagbare Verbindlichkeit nicht begründet. Ist jedoch auf Grund des Spieles oder der Wette eine Zahlung u. s. w. geleistet worden, so kann das Geleistete nicht deshalb zurückgefordert werden, weil eine klagbare Verbindlichkeit nicht bestanden hat. (Code civil Art. 1965, 1966 — doch sind Spiele zur Uebung der Körperkräfte klagbar — Oesterreich Bürgerl. Gesetzb. Art. 1271, 1272; Preußen Allg. Landrecht I. Tit. 11 § 577 ff. — doch sind Wetten klagbar, wenn die Wettsumme sogleich bar hinterlegt wird — Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich § 762). Dies bezieht sich auf Lotterien und Ausspielungen. Wenn sie jedoch staatlich genehmigt sind, so sind die daraus entspringenden Verbindlichkeiten klagbar, mag die Lotterie oder Ausspielung eine öffentliche oder eine private sein (Bürgerl. Gesetzbuch § 763).

Unter denselben Voraussetzungen wie der Trinker (siehe oben S. 480 f.) wird auch der Spieler von dem Reichsstrafgesetz § 361 Ziff. 5 mit Strafe bedroht. Auch in Bezug auf ihn kann bei der Verurteilung zur Haft der Polizeibehörde die Befugnis erteilt werden, ihn nach Verbüßung der Strafe bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder ihn zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden.

III. Geschlechtliche Ausschweifungen.

§ 9. Die veränderte Auffassung der Aufgabe des Staats gegenüber der Unsittlichkeit tritt nirgends so klar hervor, wie in der rechtlichen Behandlung der geschlechtlichen Ausschweifungen. Während von dem 17. Jahrhundert an bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts der Staat jede geschlechtliche Unsittlichkeit für strafbar erklärte und zum Teil mit schwerer Strafe bedrohte[27]), drang seit dieser Zeit, namentlich unter dem Einfluß

27) Im Mittelalter hat zwar die Kirche jede Art der Unzucht als kirchliches Vergehen mit Strafe bedroht, aber es ist bekannt, wie verbreitet die geschlechtlichen Ausschweifungen im Mittelalter in der Laienwelt und im Klerus waren und wie offenkundig sie getrieben wurden. Die liederlichen Dirnen wurden nicht nur geduldet, sondern die öffentlichen Frauenhäuser galten geradezu als eine für die Stadt notwendige Einrichtung. Sie standen vielfach im Eigentum des Landesherrn oder der Stadt, von welchen sie verpachtet oder wohl auch durch angestellte Frauenwirte und Wirtinnen zu eigenem Vorteil verwaltet wurden. Die Privat-Frauenhäuser wurden koncessioniert und standen unter obrigkeitlichem Schutz, hatten aber auch Abgaben zu entrichten. An manchen Orten, wie in Wien und Ulm, hatten die Frauenhäuser sogar einen privilegierten Gerichtsstand. Vgl. Kriegk, Bürgertum im Mittelalter II, S. 259 ff., 292 ff. und Schultz, Höfisches Leben zur Zeit der Minnesänger I, S. 452 ff.

Erst die Reichs-Polizeiordnung von 1530 (Tit. 33) hat die Obrigkeiten angewiesen, den Konkubinat und andere leichtfertige und unziemliche Beiwohnungen nicht zu gestatten und ernstlich zu strafen. Die Reichs-Polizeiordnung von 1577 (Tit. 26) hat dann auch das Halten von Bordellen mit Strafe bedroht. Aber diese wie die ihnen entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen konnten nicht durchgeführt werden. In den meisten Städten Deutschlands mußten Bordelle unter polizeilicher Aufsicht geduldet werden und die Strafgesetze gegen die einfache Unzucht blieben in der Regel unausgeführt.

von Beccaria, die Ansicht mehr und mehr durch, daß auch die geschlechtliche Unsittlichkeit nur dann als Verbrechen zu behandeln sei, wenn in derselben zugleich die Verletzung eines rechtlich geschützten Guts liege, daß aber der Staat nicht die Unsittlichkeit als solche zu strafen habe. Die Sittenpolizei habe nur der Verführung und dem öffentlichen Aergernis, das durch Unsittlichkeit gegeben werde, entgegenzutreten[28]). Diesen Standpunkt nehmen im wesentlichen die neueren Strafgesetzbücher, wie auch das Deutsche Reichsstrafgesetzbuch ein. Nur ausnahmsweise sind noch einzelne geschlechtliche Ausschweifungen, mit welchen keine Verletzung eines Rechtsguts verbunden ist, auch in den Fällen mit Strafe bedroht, in welchen weder von einer Verführung noch von einem öffentlichen Aergernis die Rede sein kann[29]). Abgesehen von diesen Ausnahmen schreitet der Staat gegen geschlechtliche Unsittlichkeit, die nicht zugleich ein Rechtsgut, wie Freiheit oder Ehre anderer Personen, Familiengemeinschaft 2c., verletzt, nur aus polizeilichen Gründen ein. Doch sind es nicht bloß Gründe der Sittenpolizei, die hierbei maßgebend sind. Es ist bekannt, daß die an dem Mark des Volkes zehrende Krankheit der Syphilis vor allem durch die geschlechtlichen Ausschweifungen ihre weite Verbreitung gefunden hat. Hat nun auch der Staat nicht die Aufgabe, den Einzelnen vor den nachteiligen Folgen, welche die Unsittlichkeit für ihn mit sich führt, zu schützen, so beschränkt sich doch die Krankheit nicht auf diejenigen, die sie sich durch eigene Ausschweifungen zugezogen haben. Sie kann in vielfach anderer Weise übertragen werden (besonders auch durch Ammen auf die Kinder), wie denn auch durch Vererbung die Krankheit ihre zerstörende Wirkung auf die kommenden Geschlechter ausübt. Mit der Sittenpolizei muß auf diesem Gebiet die Gesundheitspolizei Hand in Hand gehen.

1) Der Staat muß dafür Sorge tragen, daß das Sittlichkeitsgefühl der Bevölkerung und der öffentliche Anstand nicht durch Schaustellung von Unsittlichkeiten verletzt werden. Es werden deshalb diejenigen Personen mit Strafe bedroht, a. welche durch unzüchtige Handlungen öffentlich Aergernis geben (R.St.G.B. § 183), b. diejenigen Personen, welche unzüchtige Schriften, Abbildungen oder Darstellungen verkaufen, verteilen oder sonst verbreiten, oder an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind, ausstellen, oder anschlagen (R.St.G.B. § 184). c. Nicht nach dem Reichsstrafgesetzbuch, wohl aber nach der Gesetzgebung einzelner Staaten ist der Konkubinat strafbar, wenn durch denselben öffentliches Aergernis erregt wird[30]).

§ 10. 2) Der Staat hat der Verführung zur geschlechtlichen Unzucht entgegenzutreten nicht nur, wenn es sich um hinterlistige Verleitung zur Unzucht (R.St.G.B. § 179),

---

28) In Deutschland war es namentlich die Schrift von Cella, Ueber Verbrechen und Vergehen in Unzuchtsfällen (1786), welche der Anschauung Bahn brach, daß die einfache Unzucht, die nur als Laster auftritt, ohne die Rechte Anderer zu verletzen oder öffentliches Aergernis zu erregen, nicht strafbar sei.

29) Zu diesen Ausnahmen gehört die Bestrafung der widernatürlichen Unzucht, welche zwischen Personen männlichen Geschlechts oder von Menschen mit Tieren begangen wird (Deutschland: R.St.G.B. § 175).

30) Württemberg: P.St.G. Art. 14; Baden: P.St.G.B. § 72; Bayern: Ges. v. 20. März 1882; Hessen: P.St.G.B. Art. 211. In Preußen ist in den ältern Landesteilen das Zusammenleben von Personen, denen die Eheschließung wegen begangenen Ehebruchs verboten ist, nicht gestattet (Kab.Ordre v. 4. Okt. 1810); in Sachsen sollen die Polizeibehörden den Konkubinat überhaupt nicht zulassen (Gesetz v. 8. Febr. 1834 § 34). Doch sind diese gesetzlichen Vorschriften nicht mit Androhung einer Strafe gegen die im Konkubinat lebenden Personen versehen. Die Polizeibehörde kann aber überall auf Grund ihrer allgemeinen Befugnis, die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten, gegen das Zusammenleben im Konkubinat einschreiten, wenn dadurch ein öffentliches Aergernis gegeben wird. (Siehe Preuß. Min.Reskript v. 11. April 1854 und Entscheidung des Ober-Verwaltungsgerichts VII, S. 370 ff.) — In Oesterreich ist gegen das Konkubinat mit Polizeistrafe einzuschreiten, wenn durch Erregung eines öffentlichen Aergernisses nachteilige Folgen in öffentlicher Beziehung zu befürchten stehen (V. v. 20. April 1854; Min.V. v. 30. Sept. 1857). In Frankreich ist nur ein Ehemann auf Antrag der Ehefrau strafbar, der in der gemeinschaftlichen Wohnung eine Konkubine unterhalten hat (Code pénal Art. 339). — Vgl. Harburger in der Zeitschr. f. gesamte Strafrechtswissenschaft IV, S. 499 ff.

um Verführung mit Verletzung besonderer Berufspflichten (R.St.G.B. § 174), oder um Verführung unbescholtener minderjähriger Mädchen (unter 16 Jahren, R.St.G.B. § 182) handelt, sondern auch, wenn die Verführung einen den Gesamtinteressen gefährlichen Charakter annimmt. Der Staat hat nicht die Aufgabe, den Einzelnen sittlich zu machen und ihn vor jeder Verführung zur Unsittlichkeit zu schützen, aber er hat solchen Handlungen entgegenzutreten, welche geeignet sind, die das Familien- und Volksleben vergiftende Unsittlichkeit in weiten Kreisen zu verbreiten.

§ 11. a. Das Gesetz bedroht deshalb mit Recht die Kuppelei, d. h. die absichtliche Beförderung der Unzucht Anderer, mit Strafe. Jedoch ist es sehr streitig, in welchem Umfang der Staat die Kuppelei für strafbar erklären soll, wie denn auch in den verschiedenen Staaten sehr verschiedene Bestimmungen hierüber bestehen. Während in Frankreich (Code pénal Art. 334) nur die gewohnheitsmäßige Kuppelei bestraft wird, wenn die Unzucht minderjähriger Personen befördert wird, sollen nach dem Reichsstrafgesetz (§ 180) diejenigen Personen wegen Kuppelei bestraft werden, welche gewohnheitsmäßig oder aus Eigennutz durch ihre Vermittlung oder durch Gewährung von Gelegenheit der Unzucht Vorschub leisten [31]).

Hiernach ist denn auch das gewerbsmäßige Halten von liederlichen Dirnen in öffentlichen Häusern (Bordellen) verboten und mit Strafe bedroht. Ob dieses sittenpolizeiliche Verbot sich aber mit den Anforderungen der Gesundheitspolizei vereinigen läßt, ist bestritten. Die Gesundheitspolizei, welche die Ausbreitung der Syphilis zu bekämpfen hat, vermag dieser ihrer Aufgabe nur gerecht zu werden, wenn sie alle Weiber, die gewerbsmäßig Unzucht treiben, einer strengen Kontrole unterwirft. Unzweifelhaft ist diese Kontrole leichter zu handhaben, wenn die gewerbsmäßige Unzucht, wenigstens in den großen Städten, in verhältnismäßig wenige öffentliche Häuser verbannt ist und die Polizei jede gewerbsmäßige Unzucht außerhalb dieser Häuser aufs strengste zu unterdrücken sucht. Daß der Staat unter dieser Voraussetzung durch Duldung der öffentlichen Häuser seiner Aufgabe zuwiderhandle, ist nicht richtig, denn er hat nicht das Laster zu bekämpfen, wo und wie er kann [32]), sondern er hat nur der gemeingefährlichen Verbreitung der Unzucht entgegenzuwirken. Auch unterstützt er durch Duldung öffentlicher Häuser nicht das Laster, sondern er läßt dadurch nur diese Verführung zum Laster straflos, wie er so viele Verführungen zum Laster straflos läßt, weil aus ihrer Unterdrückung größere Nachteile als Vorteile für das Gemeinwesen entspringen würden [33]). Verlangt die Gesundheitspolizei die Duldung und strenge Kontrolierung öffentlicher Häuser — eine Frage, auf die hier nicht näher einzugehen ist [34]) — so ist prinzipiell vom Standpunkt der Sittenpolizei kein Widerspruch zu erheben.

b. Die einfache geschlechtliche Unzucht wird von dem Staate nicht verboten. Wohl aber muß der Staat einschreiten gegen den gewerbsmäßigen Betrieb der Unzucht durch

31) Ueber die sehr ungleichartigen Bestimmungen der früheren deutschen Landesstrafgesetze vgl. Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts (11. Aufl.) S. 436.

32) Aus diesem Grund spricht sich Mohl (P.W. I, S. 625) prinzipiell gegen die Duldung von Bordellen aus.

33) Vgl. über diese Frage insbes. v. Oettingen, Moralstatistik, S. 183 ff., S. 243 ff. (mit reichen Litteraturangaben). Derselbe spricht sich entschieden gegen die Duldung von Bordellen aus, „weil der Staat alles, was die Unzucht unterstützt oder in versuchlicher Weise öffentlich zu fördern geeignet sei, mit polizeilicher Strenge zu unterdrücken habe" (S. 101). Da der Staat aber das Uebel nicht auszurotten vermag, wie v. Oettingen selbst zugibt, so fragt es sich eben, ob in großen Städten durch Duldung und strenge Ueberwachung von Bordellen der öffentlichen Sittlichkeit nicht ein größerer Schutz gewährt werden kann, als durch Unterdrückung derselben.

34) Vgl. Hdb. Band III, 2 V.L. Abh. V. (oben S. 350 ff.). — Da, wo öffentliche Häuser geduldet werden, wie dies trotz § 180 des R.St.G.B.'s noch in einigen deutschen Staaten der Fall ist, müssen dieselben der strengsten Ueberwachung unterworfen werden, nicht bloß im Interesse der Gesundheitspolizei, sondern vor allem auch, um zu verhindern, daß sie nicht zu Schlupfwinkeln für das Verbrechen werden. Sehr wichtig wäre es, den Prostituierten die Möglichkeit, sich aus den Händen der Kupplerinnen und Bordellwirte zu befreien, zu erleichtern. Das stärkste Bedenken gegen die Duldung von öffentlichen Häusern besteht darin, daß den darin befindlichen Prostituierten der Rücktritt zu einem ehrbaren Leben in vielen Fällen fast unmöglich gemacht wird. In neuester Zeit ist man auch in Sachsen, wo bis dahin öffentliche Häuser geduldet wurden, zu deren Aufhebung geschritten. Vgl. die Berichte und Erlasse in der Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung in Sachsen X (1889), S. 289 ff. Aus der neueren Litteratur sind anzuführen Reuß, La prostitution au point de vue hyg. et administratif, 1888, Renck im H.W. Bd. V. S. 295 ff.

liederliche Weiber. Denn hieraus entstehen sowohl für die Sittenpolizei, wie für die Gesundheitspolizei große Gefahren. Einerseits führt die gewerbsmäßige Unzucht zu gemeingefährlicher Verführung und zu Erregung öffentlichen Aergernisses, andererseits ist sie es vor allem, welche die Verbreitung der Syphilis fördert. Das R.St.G.B. § 361 Ziff. 6 verbietet deshalb die gewerbsmäßige Unzucht von Frauenspersonen, die der polizeilichen Aufsicht nicht unterstellt sind, und bedroht diejenigen Frauenspersonen, welche wegen gewerbsmäßiger Unzucht einer polizeilichen Aufsicht unterstellt sind, mit Strafe, wenn sie den zur Sicherheit der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften zuwiderhandeln [35]). Die Aufgaben der Sittenpolizei bestehen demnach darin, die gewerbsmäßige Unzucht, die sich der polizeilichen Aufsicht zu entziehen sucht, zu unterdrücken und durch geeignete polizeiliche Vorschriften und deren Durchführung dafür Sorge zu tragen, daß das Laster nicht aus dem ihm zukommenden Dunkel heraustrete. Schwieriger sind die Aufgaben der Gesundheitspolizei, welche der Verbreitung der Syphilis durch die gewerbsmäßige Unzucht entgegenzuwirken hat [36]).

c. Einer besonderen polizeilichen Beaufsichtigung müssen die öffentlichen Theateraufführungen, Schaustellungen u. dgl. unterliegen. Es ist unzweifelhaft, daß gerade durch sie das Scham- und Sittlichkeitsgefühl in hohem Maße verletzt werden kann. Namentlich in größeren Städten sind sie häufig nicht dazu bestimmt, der Kunst zu dienen oder wenigstens, sofern ihnen ein höheres künstlerisches Interesse fehlt, die Zuschauer zu erheitern und zu unterhalten, sondern sie bezwecken und sind dazu geeignet, die geschlechtliche Sinnlichkeit der Zuschauer zu erregen. Derartige Aufführungen können nicht zugelassen werden, auch wenn in ihnen nicht der Thatbestand einer strafbaren unzüchtigen Handlung (St.G.B. § 183) enthalten ist. Sie müssen um so mehr verhindert werden, da das Publikum sich aus beiden Geschlechtern, aus den verschiedensten Ständen und Altersklassen zusammensetzt oder zusammensetzen kann. Die Polizeibehörde hat deshalb auf Grund ihrer allgemeinen Zuständigkeit nicht nur das Recht, gegen derartige Aufführungen einzuschreiten, sondern sie ist auch berechtigt, Maßregeln zu treffen, um sie zu verhüten. Sie ist deshalb auch berechtigt, anzuordnen, daß nur solche Stücke öffentlich aufgeführt werden dürfen, deren Aufführung von der Behörde vorher genehmigt worden ist (Theatercensur). Die Theatercensur hängt mit der Büchercensur nicht zusammen und ist demnach auch durch die Gesetze, welche diese beseitigt haben, nicht berührt worden.

In England hat seit Alters der Lord-Kammerherr die Theatercensur auszuüben und der local government Act von 1888 (52 u. 53 Vict. ch. 42) hat dies ausdrücklich aufrecht erhalten. In Frankreich ist die Genehmigung in Paris von dem Minister (auf Grund des Gutachtens einer Kommission), in den Departements von dem Präfekten zu erteilen (Dekret vom 30. Dezember 1852, Verordnungen vom 6. Februar 1864 und 26. Februar 1879). — In Preußen kann durch Polizeiverordnung für einzelne Polizeibezirke die Theatercensur eingeführt werden und dies ist in Berlin (Polizeiverordn. v. 10. Juli 1851) und andern Großstädten geschehen. — In Italien darf kein Stück u. s. w. aufgeführt werden, das nicht vorher dem Präfekten der Provinz mitgeteilt worden ist, der innerhalb 48 Stunden nach Einreichung die Aufführung untersagen kann. (Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 30. Juni 1889 Art. 40, Dekret vom 8. November 1889 Art. 38.) — Aehnlich Oesterreich Verordnung vom 25. November 1850 § 3—5 [37]).

d. Besonderer polizeilicher Beaufsichtigung sind öffentliche Tanzbelustigungen zu unterwerfen, da dieselben häufig sowohl zur Verführung zur Unzucht wie auch zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung Veranlassung geben [38]).

35) Auf die nach § 361 Ziff. 6 verurteilten Frauenspersonen kann auch die Bestimmung des § 362 (siehe oben S. 459) zur Anwendung kommen.

36) Vgl. Hdb. Bd. III, 2 V.L. Abh. V.

37) Vgl. Opet, Deutsches Theaterrecht S. 132 ff.

38) Die Abhaltung öffentlicher Tanzunterhaltungen darf nur mit polizeilicher Erlaubnis statt-

IV. Tierquälerei.

§ 12. Gegen Tierquälerei schreitet der Staat ein teils um der Verletzung des Sittlichkeitsgefühls der Bevölkerung, die durch Grausamkeit gegen Tiere verursacht wird, vorzubeugen, teils um den Tieren selbst einen Schutz gegen unnötige und deshalb unsittliche Quälereien zu verschaffen. Den ersteren Gesichtspunkt hält das deutsche Reichsstrafgesetzbuch (§ 360, Ziff. 13) fest, das denjenigen mit Strafe bedroht, der öffentlich oder in Aergernis erregender Weise Tiere boshaft quält oder roh mißhandelt. Die Gesetzgebung einzelner Bundesstaaten dagegen geht weiter und gestattet, polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung zum Schutz von Tieren auch für solche Fälle zu erlassen, in welchen die Mißhandlung nicht öffentlich und nicht in Aergernis erregender Weise stattfindet [39]).

In Frankreich erstreckt sich der strafrechtliche Schutz nur auf die Haustiere (animaux domestiques). Das Gesetz vom 2. Juli 1850 bedroht denjenigen mit Strafe, der öffentlich und mißbräuchlich (abusivement) Haustiere mißhandelt. In England ward schon im Jahre 1823 ein Gesetz gegen Tierquälerei erlassen. Die heute geltenden Gesetze sind von 1850 und 1854 (12 u. 13 Vict. ch. 92, 17 u. 18 Vict. ch. 60) und bedrohen jede Mißhandlung von Haustieren mit Strafe (zu den Mißhandlungen rechnet das Gesetz auch die Hahnenkämpfe). Unter dem Einfluß einer ungesunden sentimentalen Bewegung ward im Jahre 1876 auch ein Gesetz gegen die wissenschaftlichen Versuche an lebenden Tieren (Vivisektionen) gegeben (39 u. 40 Vict. ch. 77). Danach sind schmerzhafte Experimente an lebenden Tieren nur denjenigen Personen gestattet, welche von dem Minister hierzu eine jederzeit widerrufliche Erlaubnis erhalten. Sie dürfen nur unter den von dem Gesetz aufgestellten Bedingungen vorgenommen werden. Auch kann der Minister bei Erteilung der licence anderweitige Bedingungen nach seinem Ermessen hinzufügen. Die Bestrebungen, die darauf ausgehen, auch in Deutschland durch ein ähnliches Gesetz der wissenschaftlichen Forschung Fesseln anzulegen, sind bisher ohne Erfolg geblieben. — Weiter geht das Niederländische Strafgesetzbuch vom 3. März 1881, das in Art. 254 ganz allgemein jede Tierquälerei mit Gefängnis bis zu drei Monaten oder mit Geldbuße bis zu 120 Gulden bedroht. Ist die Tierquälerei öffentlich begangen worden, so kann höhere Strafe eintreten. Vgl. außerdem Art. 455. — Auch das Italienische Strafgesetzbuch von 1889 Art. 491 bedroht jede Tierquälerei mit Strafe und gestattet Vivisektionen nur in Unterrichtsräumen.

---

finden und die Veranstalter sind an die entweder allgemein durch polizeiliche Vorschrift festgestellten oder in jedem einzelnen Fall angeordneten Bedingungen gebunden. Preußen: Auf Grund des Gesetzes vom 11. März 1850 § 6 und des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. Juli 1883 § 137 ff. sind überall Polizeiverordnungen dieses Inhalts erlassen. Bayern: P.St.G.B. Art. 32; Württemberg: P.St.G.B. Art. 17; Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 137; Baden: P.St.G.B. § 60; Hessen: P.St.G. Art. 215 ff. Die Gewerbeordnung bezieht sich hierauf nicht. § 33e.

39) Württemberg: P.St.G. Art. 7, Ziff. 2; Baden: P.St.G.B. § 78; Sachsen: V. v. 4. April 1878 zur Verhütung von Tierquälereien beim Viehtransport; Hessen: V. v. 3. März 1873 über den Transport von Schlachtkälbern. — In den von dem Bundesrat getroffenen Bestimmungen über die Verladung und Beförderung von lebenden Tieren auf Eisenbahnen (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 13. Juli 1879, Verkehrsordnung v. 15. November 1892 § 44 ff.) sind zum Schutze der Tiere gegen Mißhandlungen und unnötige Grausamkeit Anordnungen getroffen sowohl über die Einrichtung der Ladeanlagen und die Beschaffenheit der Wagen, als über die Art der Verladung und der Beförderung. Den Bahnverwaltungen liegt zunächst die Pflicht ob, die Erfüllung der gegebenen Bestimmungen zu überwachen, in den einzelnen Staaten sind aber auch die Versender und Transportbegleiter wegen Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen mit Strafe bedroht. — Vgl. v. Hippel, Die Tierquälerei in der Gesetzgebung des In- und Auslands. 1891; Bregenzer, Tierethik. 1894.

VIII.

Unterrichtswesen.

I. Grundsätze und Ueberblick.

Mohl, P.W. I § 74—84, 90, 103 u. 107. Mohl, Politik II S. 7 ff. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. II S. 460 ff. Bluntschli's St.W. namentlich IV 593, VI 149 u. 367, IX 264, X 677. Stein, V.L. VI (1883). Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reich und in den übrigen Kulturländern, 2 Bde. 1897.

§ 1. Neben dem Recht und der Pflicht der Eltern, für die geistige Erziehung der Kinder zu sorgen, kommt ein solches Recht und eine solche Pflicht den Gesamtheiten zu, welchen die Einzelnen angehören, nämlich dem Staate, der Gemeinde und der Kirche. Die Pflicht zur Beförderung der Jugendbildung haben diese Gemeinschaften, weil sie zur Verfolgung der die Einzelkraft übersteigenden Aufgaben der Einzelnen berufen sind und weil die Einzelnen nur in geringem Maß zur Ausbildung der Jugend befähigt sind. Ein Recht zum Eingriff in die Erziehung haben sie, weil das Wohl der Gesamtheit durch die Art und das Maß der Entwicklung der Einzelnen bedingt ist.

Nach der heutzutage überwiegenden Auffassung ist der Staat die oberste der genannten Gemeinschaften, und es kommt daher ihm zu, die Rechte und Pflichten der Einzelnen, der Gemeinde, der Kirche und seine eigenen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet des Bildungswesens festzustellen und gegenseitig abzugrenzen. Dabei kommen folgende Erwägungen in Betracht.

§ 2. Schulzwang oder allgemeine Schulpflicht ist die vom Staat oder der Gemeinde den Eltern auferlegte und mit Zwang durchgesetzte Pflicht, ihren Kindern den allgemein für nötig gehaltenen Unterricht erteilen zu lassen. Wenn, wie es zuweilen vorgekommen ist, die Erzieher verpflichtet werden, den Kindern einen gewissen Unterricht erteilen zu lassen, ohne daß die öffentliche Meinung denselben für notwendig hält, so liegt nur der Name des Schulzwangs vor. Es ist dann von den Steuerzahlern kein Geld für Schulhäuser und Lehrer zu erlangen, und die zur Durchführung des Gesetzes berufenen Behörden ziehen die Ungehorsamen nicht zur Verantwortung.

Für den Schulzwang kann geltend gemacht werden, daß die Kinder berechtigt sind, die Gewährung der unentbehrlichen Bildung von ihren Eltern ebenso zu fordern, wie sie die leibliche Erziehung von denselben zu beanspruchen haben, daß die Kinder pflichtvergessene Eltern zur Erfüllung dieses Anspruchs nicht selbst zwingen können, und daß es das Recht und die Pflicht des Staates ist, seinen Angehörigen, welche berechtigte Forderungen mit eigener Kraft nicht durchzusetzen vermögen, mit seiner Macht zu Hilfe zu kommen. Ferner spricht für die Einrichtung, daß sie in mehreren Richtungen die Gesamtinteressen fördert. Sie erhöht die Möglichkeit, daß jeder zu der Stellung in der Gesellschaft gelangt, welche seinen natürlichen Fähigkeiten entspricht und trägt dadurch zur Festigkeit der öffentlichen Ordnung bei. Sie vermehrt das geistige und damit auch das wirtschaftliche Nationalvermögen und wirkt der Gefahr entgegen, daß Einzelne sich nicht selbst erhalten können und

der Armenpflege zur Last fallen. Sie befördert endlich die Sittlichkeit, insofern geistige Bildung die beste Stütze der Moral ist.

Aber der Schulzwang verletzt auch wichtige Interessen. Die Bildung steigert die Genußfähigkeit und die Ansprüche an das Leben; diejenigen, deren Einkommen zur Befriedigung jener Ansprüche nicht ausreicht, werden unzufrieden und unglücklich. Sodann nötigt die Einführung des Schulzwangs den Staat, entsprechende Unterrichtsgelegenheit zu beschaffen und also Mittel aufzuwenden, die damit anderen Bedürfnissen entzogen werden. Ferner hindert der Schulzwang die Eltern an der Verwertung der Arbeitskraft der Kinder; wenn infolge dessen die Kinder nicht oder nicht genügend ernährt werden können, bedeutet der Schulzwang die Nötigung der Bürger, ein weniger dringendes Bedürfnis statt eines dringenderen zu befriedigen. Doch kommt gegen dieses Bedenken in Betracht, daß der Schulzwang mit der berechtigten Verwendung der Kinder zur Arbeit auch deren übermäßige und gesundheitsgefährliche Ausbeutung beschränkt, und daß die äußersten Nachteile durch entsprechende Organisation der Arbeit und der Schule vermieden werden können, indem z. B. der Unterricht auf die für die Landwirtschaft wenig in Betracht kommende Winterzeit beschränkt und auf solche Tagesstunden gelegt wird, während der die in industriellen Betrieben beschäftigten Kinder von diesen beurlaubt werden können; endlich muß der fragliche Nachteil, wenn der Schulzwang erst längere Zeit besteht, von selbst geringer werden, da dann die Nichtverwendbarkeit der Kinder bei der Regulierung des Arbeitslohns und bei der Kinderzeugung bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt wird.

Als letzter Nachteil des Schulzwangs ist zu erwähnen, daß er durch die Hebung der unteren Klassen ihre Beherrschung durch die oberen erschwert. Er ist eine demokratische Einrichtung, durch deren Annahme ein aristokratisches Gemeinwesen sich als solches aufgiebt[1]).

Aus diesem Grund verwirft insbesondere die katholische Kirche den Schulzwang. Die von ihrem Klerus über die Laien geführte Herrschaft ist durch Bildungsverschiedenheit bedingt und muß daher in dem Maß, wie diese verwischt wird, notleiden. Doch kommt hier noch die weitere Erwägung hinzu, daß die katholischen Dogmen mit dem Inhalt der modernen Bildung in Widerspruch stehen; mit den Ergebnissen der naturwissenschaftlichen und der geschichtlichen Forschung und mit der Weltanschauung fast aller bedeutenden Geister sind viele katholische Glaubenssätze so unvereinbar, daß die Erweiterung des Kreises der Unterrichteten fast notwendig die Zahl der Gläubigen vermindert.

Auf Religionsunterricht kann der Schulzwang nicht ausgedehnt werden, da dadurch die Gewissensfreiheit aufgehoben würde, welche verlangt, daß die Eltern nicht nur bestimmen können, in welcher Religion die Kinder unterrichtet werden sollen, sondern daß sie sich auch für eine Erziehung ohne Religion entscheiden können.

Eine Potenzierung des Schulzwangs ist die von der demokratischen Partei geforderte Zwangsschule, d. h. die Herstellung einer einzigen Elementarschule für die Kinder aller Volksklassen, auf die also namentlich auch die für die Gymnasien bestimmten Knaben angewiesen werden. Durch die gemeinsame Erziehung aller Kinder wird der für eine Republik besonders wichtige Gemeingeist gestärkt, und zugleich wird den Angehörigen der höheren Klassen die Erwerbung einer höheren, die Gleichheit durchbrechenden Bildung erschwert. Diesen Gründen läßt sich aber entgegenhalten, daß die höheren Klassen eine viel längere Zeit auf die geistige Erziehung zu verwenden vermögen, und also an der Erlangung einer höheren Bildung doch nicht verhindert werden können, und ferner ist die nicht zu beseitigende Vermögensverschiedenheit um so anstößiger, je weniger sie mit Bildungsverschiedenheit Hand in Hand geht.

---

1) Als im englischen Oberhaus zum ersten Mal über einen den Volksschulen zu gewährenden Staatszuschuß beraten wurde, faßte ein Lord diesen Gedanken in die drastischen Worte: If a horse knew as much as a man, I would not be his rider.

Die Begrenzung der Schulpflicht kann entweder durch Feststellung des Lebensalters erfolgen, bis zu welchem sie besteht, oder durch Bezeichnung der Kenntnisse, welche in der Schule erworben werden müssen. Während das erste Verfahren die besseren Schüler länger an die Schule fesselt, als sie ihnen nützlich ist, spornt das andere alle Schüler und den Lehrer zu möglichster Ausnützung der Schulzeit an. Auf der anderen Seite kann aber gegen die Bemessung der Schulpflicht nach den Kenntnissen geltend gemacht werden, daß die zur Ermittlung der geforderten Bildung abzuhaltenden Prüfungen die bloß äußerliche Aneignung von der dauernden Erwerbung der Kenntnisse schwer zu unterscheiden vermögen, und daß Prüfungen dem subjektiven Ermessen der Examinatoren einen großen Spielraum geben, der zu ungleicher Behandlung der Prüflinge und zur Erniedrigung des Bildungsniveaus mißbraucht werden kann [2]).

§ 3. Lehr- oder Unterrichtsfreiheit kann überall nur innerhalb der der Meinungsäußerung überhaupt gezogenen Grenzen gewährt werden, so daß also Beleidigungen, Verleumdungen oder andere Delikte in der Form des Unterrichts so wenig begangen werden dürfen wie in anderen Formen. Außer dieser Beschränkung kommen weitere in Betracht, sofern es sich um die gewerbsmäßige oder für Jedermann stattfindende Erteilung von Unterricht und namentlich um die Unterhaltung einer Unterichtsanstalt handelt. In diesen Fällen wird durch den Unterricht eine viel stärkere Wirkung geäußert und zugleich ist die Anwendung von Beschränkungen leichter ausführbar als bei nur vereinzelter Unterrichtserteilung, und es kommt daher staatliches Einschreiten in Frage, sowie der Unterricht das öffentliche Wohl gefährdet. Eine solche Gefährdung ist jedenfalls gegeben, wenn Lehrer einen vom Staat obligatorisch gemachten Unterricht erteilen wollen, ohne die dazu erforderliche Befähigung zu besitzen. Sie kann ferner als vorhanden angenommen werden, wenn der Lehrer übel beleumundet ist, oder einem dem Staat feindlichen Vereine angehört (Jesuitenorden), oder wenn eine Lehranstalt von einer mit dem Staat im Streit befindlichen Kirche hergestellt werden will, um die Schüler zu deren Parteigängern zu erziehen. Endlich kann auch in Betracht gezogen werden, daß Privatanstalten mehr als öffentliche von den oft unverständigen Wünschen der Eltern abhängen, schwerer im Stande sind, tüchtige Lehrer zu finden, und notwendigen öffentlichen Anstalten die zur Existenz unentbehrliche Schülerzahl entziehen können. Diese Erwägungen können dazu führen, für Privatschulen einen bestimmten Lehrplan vorzuschreiben, die ausschließliche Verwendung staatlich geprüfter Lehrer von ihnen zu verlangen und ihre Eröffnung an Orten, wo staatliche Anstalten bestehen, zu verbieten.

Den staatlichen Beschränkungen der privaten Lehrthätigkeit korrespondieren Begünstigungen derselben durch die Gewährung von Unterstützungen und anderen Vorteilen, da die im öffentlichen Interesse gelegenen Einrichtungen unter Umständen auf diesem Wege besser oder billiger erreicht werden, als wenn sie vom Staat oder von der Gemeinde hergestellt werden. Es gilt dies insbesondere für Unterrichtsgebiete, auf denen noch die Erfahrung fehlt, und auf welchen daher die zu treffenden Einrichtungen den Charakter von Versuchen haben (höheres Mädchenschulwesen). Zur Anstellung von solchen sind Privatunternehmer wegen ihrer Unverantwortlichkeit und der durch das ökonomische Interesse veranlaßten Rührigkeit besser als der Staat befähigt.

Stärkere Beschränkungen als beim Privatunterricht finden naturgemäß bei der Lehrthätigkeit der vom Staat, der Gemeinde und der Kirche angestellten Lehrer Anwendung. Da diese Lehrer im Dienste der genannten Korporationen stehen, können und müssen ihnen alle Beschränkungen auferlegt werden, welche der Dienst-

2) Vgl. Rümelin, Das Objekt des Schulzwangs in Z. f. St.W. Bd. 24 (1868) S. 311, auch in dessen Reden und Aufsätze, Neue Folge S. 473; Mohl, Politik II S. 9; Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik, 1884, S. 71.

herr den durch den Unterricht verfolgten Zwecken entsprechend findet. Das einzige Prinzip, das sich für die Regelung aufstellen läßt, ist das, daß sie um so eingehender sein muß, je elementarer der Unterricht ist, um welchen es sich handelt, um so zurückhaltender, je höher die Stufe ist, auf welcher er steht. Es beruht dies zunächst darauf, daß auf die Befriedigung von Massenbedürfnissen größere Sorgfalt verwendet werden muß, als auf die von kleineren Kreisen. Namentlich kann aber, je elementarer die Kenntnisse sind, welche zu lehren sind, um so genauer der Lehrstoff bezeichnet werden, um so weniger eine berechtigte Meinungsverschiedenheit über die zweckmäßigste Art seiner Mitteilung bestehen und um so weniger die Richtung der Begabung der Schüler in Betracht kommen. Je näher dagegen ein Lehrstoff an der Grenze des menschlichen Erkennens liegt, um so schwieriger ist die Bestimmung seines Inhalts und um so mehr fällt die Individualität der Lehrer und der Schüler ins Gewicht; es handelt sich hier nur noch zum Teil um die Mitteilung von Wissen, zum andern Teil um die Anleitung zu selbständigem Forschen. Für den Elementarunterricht können demgemäß nicht nur für jeden Jahreskurs der Schulen die Unterrichtsgegenstände und die Lehrziele festgestellt werden, sondern auch die jedem Unterrichtsgegenstand zu widmende Stundenzahl, die Lehrmethoden und die Lehrmittel. Für die höchsten Unterrichtsanstalten kann und darf dagegen nur im Allgemeinen das Lehrpensum jedes Lehrers und die Dauer des Unterrichts bezeichnet werden, während bezüglich des spezielleren Inhalts und bezüglich der Art und des Umfangs der Behandlung ihm freie Hand gelassen werden muß. Die Lehrfreiheit bei diesen Anstalten findet, wie schon erwähnt, eine Grenze in der allgemeinen Rechtsordnung und ebenso selbstverständlich ist es, daß der Lehrer nicht die Gemeinschaft schädigen darf, in deren Auftrag er lehrt, und daß also der staatliche Lehrer nicht die Grundlagen des Staats, der kirchliche nicht die Dogmen seiner Kirche zum Gegenstand von Angriffen machen darf. Dagegen kann die Meinung der Behörden, daß eine Lehre irrtümlich sei, ein Einschreiten nicht rechtfertigen, da Niemand die Wahrheit besitzt und der Wissenschaftsbetrieb nur im Suchen nach Wahrheit besteht. Bezüglich der Schulen, deren Unterricht zwischen dem der Elementarschulen und der wissenschaftlichen Anstalten liegt, muß die obrigkeitliche Regelung naturgemäß die Mitte zwischen den beiden eben bezeichneten Extremen halten.

Die Beschränkungen der Lehrfreiheit beschränken zugleich die Lernfreiheit. Weitere Beengungen dieser Freiheit sind z. B. durch das Verbot des Besuchs ausländischer Lehranstalten und durch die Ausschließung einzelner Stände von gewissen Schulen vorgekommen. Während die erste Maßregel angemessen sein kann, wenn auf fremden Anstalten Lehren vorgetragen werden, die den inländischen Staat gefährden, widerspricht die andere dem von allen modernen Staaten angenommenen Grundsatz der Gleichheit aller Bürger.

Weitergehende Beschränkungen der Lernfreiheit kommen für die Zöglinge öffentlicher Lehranstalten in Betracht. Ihnen kann naturgemäß jede Auflage gemacht werden, welche für die Erreichung des Anstaltszwecks nötig ist. Während über die hiernach für die unteren und mittleren Schulen zu treffenden Bestimmungen im Wesentlichen Uebereinstimmung herrscht, gehen bezüglich der Zöglinge der wissenschaftlichen Unterrichtsanstalten die Ansichten auseinander. Die Einen wollen den Studierenden die Aufeinanderfolge der Kurse vorschreiben und das Aufsteigen von einem zum andern von dem in einer Prüfung erbrachten Nachweis abhängig machen, daß das bisherige Pensum erlernt ist. Die Andern verwerfen jede Festsetzung und wollen damit, zwar nicht ausdrücklich aber thatsächlich, auch die Freiheit des Nichtlernens gewähren. Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachteile. Beim Verzicht auf Beschränkungen können die Studierenden den Unterricht ganz nach Maßgabe ihrer Anlagen benützen, wodurch die Möglichkeit der Erreichung der höchsten denkbaren Ziele eröffnet wird; aber die Unverständigen und Willensschwachen, welche die Freiheit nicht zu gebrauchen wissen, erreichen dabei nicht einmal bescheidene Ziele.

Die erwähnten Vorschriften erhöhen dagegen die Wahrscheinlichkeit, daß auch die weniger tüchtigen Studierenden die Anstalten mit Erfolg besuchen, lassen aber die Besten nicht soweit kommen, als es ihre Kräfte erlauben.

§ 4. Soweit die Privatindustrie weder aus eigenem Antrieb für gute Lehranstalten sorgt noch durch öffentliche Unterstützungen oder andere Vorteile dazu bewogen werden kann, müssen der Staat, die Ortsgemeinden und die Kommunalverbände ins Mittel treten. In welchem Umfang jede dieser Korporationen in Betracht kommt, ergeben folgende Erwägungen.

Die Schulen dienen in erster Linie den Verbänden, deren Jugend sie unterrichten, also die Elementarschulen den Gemeinden, die mittleren Schulen den Städten und Kommunalverbänden, die höchsten dem Staat. Daher entspricht es der Billigkeit, daß die Elementarschulen von den Gemeinden, die mittleren von den Städten und Kommunalverbänden und die höchsten als Staatsanstalten hergestellt werden.

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden ist aber überall sehr ungleich, und es können daher viele die für sie notwendigen Schulen wenigstens nicht allein erstellen. Wenn in diesen Fällen mehrere Gemeinden sich verbinden, um gemeinschaftlich eine Schule zu unterhalten, so ist das nur ein Notbehelf; denn eine Schule kann mehreren Gemeinden niemals dasselbe leisten, was jeder derselben eine eigene Schule leistet. Es ist daher wünschenswert, daß in solchen Fällen mit Rücksicht auf das beteiligte allgemeinere Interesse der nächste Kommunalverband und eventuell der Staat das Fehlende zuschießt. Ebenso können Städte und Kommunalverbände unfähig sein, die für ihre Jugend nötigen höheren Anstalten zu unterhalten, wodurch das Eintreten des Staates notwendig wird.

Andererseits kann eine Schule höherer oder höchster Art neben dem Interesse des Kommunalverbandes oder des Staats, dem sie zunächst dient, zugleich das der Stadt, in welcher sie sich befindet, in solchem Maße befördern, daß es der Billigkeit entspricht, daß diese zu den Schulkosten Beiträge leistet.

Neben den angeführten Billigkeitserwägungen kann für die Ueberlassung der niederen und mittleren Schulen an die Gemeinden und Kommunalverbände noch weiter geltend gemacht werden, daß die durch Erweiterung der kommunalen Kompetenz zu erreichende Beschränkung der staatlichen Zuständigkeit das sicherste Mittel zur Mäßigung der Kämpfe um die Staatsgewalt ist, und daß durch das fragliche Verfahren das Verständnis und die Opferwilligkeit der Gemeinden (und ebenso der Kommunalverbände) für die Schulen geübt und entwickelt wird, — was deshalb von Wert ist, weil die Bürger der Gemeinden die Eltern der zu unterrichtenden Kinder sind, deren Teilnahme und Einsicht die Hauptbedingungen für den Erfolg der Schulen sind.

Andererseits ist zu beachten, daß unter Umständen in den Gemeinden das Verständnis für das Schulwesen so gering ist, daß seine Ueberlassung an dieselben gleichbedeutend mit Vernachlässigung ist, und ferner kann in dem noch nirgends ausgefochtenen Kampf der weltlichen und der geistlichen Gewalt um die Schule die Gemeinde sich nicht mit demselben Erfolge gegen die Kirche wehren wie der mächtigere Staat [3]).

Wird die Schule den Gemeinden überlassen, so muß wegen der eben erwähnten Thatsachen, ferner weil die Schule die staatlichen Interessen berührt, sodann weil die Gemeindebehörden in kleineren Gemeinden zur Ueberwachung der Lehrer unfähig sind, und endlich weil viele gemeindliche Schulen vom Staat subventioniert werden müssen, eine Regelung und Beaufsichtigung der gemeindlichen Schulverwaltung durch den Staat stattfinden. Es

---

3) Aus der gleichen Erwägung empfiehlt es sich, die lokale Aufsicht über die Schule nicht einer Vertretung der Familienväter zu übertragen, die leicht zu beeinflussen ist, sondern der ordentlichen Gemeindebehörde, die durch den Umfang ihrer Kompetenz eine größere Widerstandsfähigkeit besitzt, oder einer Deputation der Gemeindebehörde, die sich auf die Autorität dieser stützen kann.

kann sogar zweckmäßig sein, daß der Staat einzelne Akte der Schulverwaltung ganz an sich nimmt, wie z. B. die Ernennung der Lehrer für die ländlichen Elementar- und für die städtischen Mittelschulen, da die Gemeinden hierfür in der Regel schlecht befähigt sind[4]).

§ 5. Für die Deckung der für die öffentlichen Schulen entstehenden Kosten ergeben sich verschiedene Prinzipien je nach den Gesichtspunkten, von denen man ausgeht. Wenn man von der Förderung des öffentlichen Wohls durch die Schulen ausgeht, oder wenn man die Schulen als Einrichtungen zur Befriedigung von Bedürfnissen ansieht, welche die Einzelnen durch eigene Kraft nicht zu befriedigen vermögen, so gelangt man zur Deckung der Schulkosten aus öffentlichen Mitteln; wenn man nur die Befriedigung des Privatinteresses der Schüler durch die öffentlichen Schulen ins Auge faßt, erscheint die Bestreitung der Schulausgaben lediglich durch Beiträge der Schüler, also durch Schulgeld, als der richtige Weg; die gleichzeitige Beachtung beider Gesichtspunkte führt endlich zu einem gemischten Verfahren.

Beim Ausgehen vom Einzelinteresse und der dadurch bedingten Erhebung von Schulgeld entsteht die Frage, wie die Zahlungsunfähigen zu behandeln sind. Da die dem Prinzip entsprechende Ausschließung vom Schulbesuch nicht möglich ist, kann das Schulgeld für sie nur entweder nachgelassen oder von der öffentlichen Armenpflege übernommen werden. Bei dem ersteren Verfahren wird das Privatinteresse am Unterricht völlig ignoriert. Bei der Wahl des letzteren Weges wird es zwar insofern mißachtet, als die Kosten aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, insofern aber betont, als die öffentliche Armenpflege die Befriedigung von Bedürfnissen bezweckt, welche prinzipiell von den Einzelnen zu bestreiten sind. Der letztere Weg ist also grundsätzlich der richtigere. Doch kann er nur betreten werden, soweit es sich um Schulgeld für Elementarschulen handelt, da die Armenpflege nur dringende Bedürfnisse befriedigen kann, zu welchen der Besuch von höheren Anstalten nicht gehört.

Je höher der Unterricht einer Schule ist, um so größer ist neben dem allgemeinen Interesse an seiner Erteilung das der Schüler, die ihn empfangen, und um so berechtigter ist daher die Erhebung von Schulgeld. Je elementareren Unterricht dagegen eine Schule erteilt, um so mehr tritt umgekehrt das Privatinteresse der Schüler in den Hintergrund, und um so eher kann folglich der Verzicht auf Schulgeld oder die Befreiung der Zahlungsunfähigen oder doch die Bestreitung des Schulgelds für diese durch die öffentliche Armenpflege in Frage kommen. Doch ist auch beim elementarsten Unterricht der Privatvorteil noch ein so erheblicher, daß die Befreiung der Interessenten von Beiträgen das Gefühl derselben, für ihre persönlichen Bedürfnisse verantwortlich zu sein, schwächen muß. Zugleich spricht gegen den Verzicht auf Schulgeld, daß der unentgeltliche Unterricht wie alles umsonst Gebotene von den Eltern und den Kindern weniger wie bezahlter geschätzt und daher weniger durch häuslichen Fleiß der Schüler und durch Ueberwachung der Schule durch die Eltern unterstützt wird.

Man kann daher auch bei den Elementarschulen zum Absehen von Schulgeld nur aus außerhalb der Sache liegenden Gründen kommen, von welchen folgende zu erwähnen sind.

Wenn bei den höheren vorzugsweise den oberen Klassen dienenden Schulen eine zu kleine Quote der Kosten durch Schulgeld gedeckt wird, kann durch die Aufhebung des Schulgelds

4) Da die Gemeindebehörden an den genannten Anstalten nur in großen Zwischenräumen Stellen zu besetzen haben, sind sie nicht so gut wie die Staatsbehörden über die Verhältnisse der Bewerber unterrichtet und finden daher oft nicht den für ihre Bedürfnisse geeignetsten Mann heraus; da infolge dessen in erheblichem Maß der Zufall über das Vorrücken auf bessere Stellen entscheidet, geht die durch einheitliche gerechte Ernennung zu erreichende Anspornung des Ehrgeizes der Lehrer verloren. Ferner fehlt bei gemeindlicher Ernennung das wertvolle Disziplinarmittel der Versetzung (sie ist nur durch Vereinbarung verschiedener Gemeinden möglich), und ländliche Gemeindebehörden lassen sich bei der Wahl leicht von anderen als sachlichen Erwägungen leiten.

bei den Elementarschulen die entsprechende Ausgleichung zwischen der Belastung der oberen und der unteren Klassen erreicht werden. Allerdings befreit die Aufhebung des Elementarschulgelds zugleich mit den unteren auch die oberen Stände von demselben; sie ist aber insofern eine Begünstigung der Armen, als das Schulgeld diesen eine stärkere Quote ihres Einkommens nimmt als den Wohlhabenden. Ferner kann sich der Verzicht auf Schulgeld empfehlen, weil wegen der ungleichen Verteilung des Nationalvermögens eine Begünstigung der ärmeren Klassen auf Kosten der Besitzenden angezeigt ist. Sodann kann die durch die Unentgeltlichkeit des öffentlichen Unterrichts zu erreichende Beeinträchtigung des Privatunterrichts erwünscht sein. Endlich trifft da, wo Schulzwang besteht und infolge dessen das Schulgeld den Charakter einer Zwangsleistung hat, das Schulgeld die unteren Klassen ebenso hart wie direkte Steuern und für seine Beseitigung sprechen daher dieselben Gründe, welche die Befreiung der unteren Klassen von direkten Steuern empfehlen.

Der Schulzwang als solcher ist natürlich kein Grund zum Absehen von Schulgeld, da er nicht im Interesse des Staats geübt wird, sondern die Erfüllung einer den Eltern schon von Natur gegen die Kinder obliegenden Pflicht erzwingt [5]).

§ 6. Die Jugend bedarf nach Maßgabe der menschlichen Natur einerseits der weltlichen Ausbildung, d. h. der Ausrüstung mit nützlichen Kenntnissen und Fertigkeiten und der Uebung des Verstands und Geschmacks, andererseits der religiösen Ausbildung, d. h. der Belehrung über Gott. Beide Arten des Unterrichts müssen neben dem nächsten Zweck die Richtung des Willens auf das Gute verfolgen. Während die Pflege der weltlichen Bildung die Aufgabe des Staats (mit den Gemeinden) ist, kommt die Pflege der religiösen Bildung der Kirche zu. Da die beiden Organismen die gleichen Schüler haben, muß ihr Verhältnis zu einander geordnet werden.

Da der Staat keinen Religionsunterricht geben, die Kirche aber so gut wie jeder Private Anstalten zur Erteilung weltlichen Unterrichts einrichten kann, liegt es am nächsten, der Kirche das Schulwesen ganz zu überlassen, so daß sie gleichzeitig den religiösen und den weltlichen Unterricht erteilt. Diese Einrichtung war auch überall die erste, und ist, solange die weltliche Bildung von geringer Ausdehnung und Bedeutung ist, nicht anfechtbar.

Sie wird aber unzureichend sowie die weltliche Bildung sich entwickelt. Denn da diese für die Kirche Nebensache ist, behandelt sie sie als solche und begnügt sich mit bescheidenen Erfolgen. In Staaten mit verschiedenen Kirchen kommt ferner in Betracht, daß durch die Trennung der Konfessionen beim Unterricht die Verbindungen verloren gehen, die durch den Besuch der gleichen Schule unter den Angehörigen verschiedener Konfessionen begründet werden können, und daß also der konfessionelle Gegensatz geschärft und die nationale Einheit gefährdet wird. Der katholischen Kirche gegenüber fällt endlich auch noch deren feindliche Stellung zum modernen Staat ins Gewicht. Die katholische Kirche bekämpft den Staat, weil er sich von ihrer Herrschaft emanzipiert hat, und würde, wenn ihr die Schule überlassen würde, die Schüler lehren, daß sie dem Staat übergeordnet und allein seligmachend ist und vielleicht Generationen erziehen, die neue Glaubenskriege für ihre höchste Aufgabe hielten [6]). Der Staat kann sich deshalb in der Fürsorge für die Jugendbildung von der

---

5) Es empfiehlt sich, das Schulgeld nicht für den Lehrer, sondern für den Unternehmer der Schule zu erheben, da durch seine wechselnde Höhe der kleine Haushalt des ersteren leichter in Unordnung gebracht wird, als der große des letzteren. Andrerseits werden konkurrierende Lehrer, wenn sie das Schulgeld selbst beziehen, hierdurch zu eifrigerer Thätigkeit angespornt.

6) Papst Pius IX hat in der Encyclica Quanta cura vom 8. Dez. 1864 und in dem beigegebenen Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores unter andern folgende Sätze als Irrlehren bezeichnet: 15. Liberum cuique homini est eam amplecti ac profiteri religionem quam rationis lumine quis ductus veram putaverit. 24. Ecclesia vis inferendae potestatem non habet neque potestatem ullam temporalem directam vel indirectam. 62. Observandum est principium quod vocant de »noninterventu«. 77. Aetate hac nostra non amplius expedit, religionem catholicam haberi tamquam unicam status religionem, ceteris quibus-

katholischen Kirche nicht nur nicht vertreten lassen, sondern ihr nicht einmal in gleichem Umfang wie anderen Personen die Unterhaltung von Schulen neben den seinigen gestatten.

Da der moderne Staat die Fürsorge für die Verbreitung der weltlichen Bildung nicht der Kirche überlassen kann, muß er selbst mit den Gemeinden Schulen ins Leben rufen und bezüglich der Erteilung des Religionsunterrichts einen von drei Wegen einschlagen. Er läßt die Kinder in seinen Anstalten durch seine Lehrer in der von ihren Eltern erwählten Religion unterrichten, oder er läßt die Kinder durch seine Lehrer nur in den allen Religionen gemeinsamen Sätzen unterweisen [7]), oder er überläßt lediglich den Kirchen die Fürsorge für den Religionsunterricht.

Die beiden zuletzt genannten Verfahren haben für den Staat den Vorteil, daß sie alle Konflikte zwischen Staat und Kirche und zwischen Lehrern und Geistlichen abschneiden und durch die Koncentrierung der Schule auf ihr weltliches Ziel die beste Gewähr für dessen Erreichung leisten. Um so weniger entsprechen sie den Interessen der Kirche. Durch das an letzter Stelle erwähnte Verfahren wird die Kirche ganz auf ihre eigenen Kräfte angewiesen und die Erteilung von abstraktem Religionsunterricht, der sich nur in platten oder den Kindern unverständlichen Allgemeinheiten bewegen kann, läßt der Kirche kaum weniger als alles zu thun übrig. Die Herstellung genügender Unterrichtseinrichtungen ist aber für die Kirche schwierig. Die gottesdienstlichen Gebäude sind im Winter für die Vereinigung der Kinder kaum brauchbar, die Menge von Geistlichen, wie sie zur Erteilung des ganzen religiösen Jugendunterrichts erforderlich ist, ist schwer aufzutreiben, und endlich muß den Kindern neben dem umfangreichen und vielleicht obligatorischen Unterricht des weltlichen Lehrers, der seltene und fakultative des Geistlichen als unwichtige Nebensache erscheinen, auf die kein großer Fleiß verwendet zu werden braucht.

Daher entspricht den kirchlichen Interessen nur die Erteilung von konfessionellem Religionsunterricht durch die von der Kirche approbierten Lehrer des Staats in dessen Schulen. Und diese Ordnung hat, wenn sie den Staat in verschiedenen Beziehungen beschwert, doch auch für diesen ihr Gutes. Ohne den Glauben an eine Vergeltung im Jenseits will jedermann in dieser Welt genießen, und die von den irdischen Gütern Ausgeschlossenen lehnen sich gegen die sie benachteiligende Ordnung auf und suchen sich ihren Anteil mit Gewalt zu

---

cunque cultibus exclusis. 78. Hinc laudabiliter in quibusdam catholici nominis regionibus lege cautum est, ut hominibus illuc immigrantibus liceat publicum proprii cujusque cultus exercitium habere.

7) Dieses System wurde zuerst in den Niederlanden eingeführt. Da auf diesen Staat unten nicht eingegangen werden kann, mag hier erwähnt werden, daß schon die zum Schulgesetz vom 3. April 1806 gehörende Verordnung A bestimmt: „Art. 22. Der Unterricht soll so eingerichtet werden, daß sich mit der Aneignung der geeigneten nützlichen Kenntnisse zugleich die geistigen Fähigkeiten entwickeln und die Schüler zur Uebung aller gesellschaftlichen und christlichen Tugenden vorbereitet werden. Art. 23. Es werden Maßregeln getroffen, damit die Schüler nicht ohne Unterricht in den Dogmen des Religionsbekenntnisses bleiben, welchem sie angehören. Für diesen Teil des Unterrichts hat jedoch der Lehrer nicht zu sorgen." Der Gedanke wurde schärfer präzisiert durch das Volksschulgesetz vom 13. Aug. 1857, welches bei Aufzählung der Unterrichtsfächer die Religionslehre unerwähnt läßt und in Art. 23 ausspricht: „Der Schulunterricht bezweckt nebst dem Lehren passender und nützlicher Kenntnisse die Entwicklung der Verstandeskräfte der Kinder und deren Erziehung zu allen christlichen und gesellschaftlichen Tugenden. Der Lehrer enthält sich, etwas zu lehren, was mit der den religiösen Anschauungen Andersdenkender schuldigen Achtung in Widerspruch steht. Die Erteilung von Religionsunterricht wird den Kirchen überlassen. Hierzu können die Schullokale außerhalb der Schulstunden für die die Schulen besuchenden Kinder zur Verfügung gestellt werden". Das jetzt geltende Gesetz v. 17. Aug. 1878 läßt gleichfalls die Religionslehre bei der Aufzählung der Unterrichtsgegenstände unerwähnt und bestimmt in Art. 22: „Bei der Regelung der Schulzeiten wird durch Freilassung von ausdrücklich bezeichneten Stunden dafür gesorgt, daß die die Schule besuchenden Kinder von Religionslehrern Religionsunterricht erhalten können. Unter den von Bürgermeister und Schöffen im Einvernehmen mit dem Distriktsschulaufseher zu bestimmenden Bedingungen werden die Schullokale, wenn nötig geheizt und erleuchtet, für diesen Religionsunterricht zur Verfügung gestellt". Vgl. Lauer, Die Entwicklung des Niederländischen Volksschulwesens, 1885. — Ueber die jetzt in Frankreich und England bestehenden ähnlichen Einrichtungen s. u.

verschaffen. Der religiöse Glaube erleichtert also die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung, und der Staat befördert somit, wenn er die religiöse Erziehung der Jugend unterstützt, seine eigenen Interessen. Außerdem kann für die fragliche Einrichtung geltend gemacht werden, daß in den Landgemeinden der Geistliche der einzige dem Lehrer an Bildung überlegene und daher zur Aufsicht über die Schule geeignete Mann ist, und daß also der Staat, der durch die Einführung von Religionsunterricht in seinen Schulen der Kirche das Recht auf Ueberwachung derselben gewährt, nichts thut, was sich nicht auch sonst empföhle.

Wenn die staatlichen oder gemeindlichen Schulen zugleich für die religiöse Erziehung sorgen sollen, muß da, wo die Schüler sämtlich oder überwiegend derselben Religion angehören, der Unterricht natürlich in dieser erteilt und daher das Lehrerpersonal diesem Bekenntnis entnommen werden. Wo die Schüler konfessionell in erheblicherem Maße gemischt sind, öffnen sich aber bezüglich der Fürsorge für den Religionsunterricht und der Auswahl der Lehrer zwei Wege. Entweder stellt der Staat für jede im Schulbezirk vorhandene Konfession in derselben Weise wie in ungemischten Gemeinden Schulen mit Religionsunterricht und Lehrern nur dieses Bekenntnisses her (konfessionelle Schulen), oder er ignoriert bei der Organisation der Schulen die Konfession der Schüler und berücksichtigt sie bei der Auswahl der Lehrer nur soweit, daß sie den Schülern den Religionsunterricht erteilen können (gemischte, paritätische, Simultanschulen).

Jeder dieser beiden Wege hat seine Vorzüge und seine Nachteile. Während in der Simultanschule Religionsunterricht nur in besonderen Stunden erteilt werden kann und im übrigen Unterricht von jeder Berührung andrer als gemeingültiger Wahrheiten abgesehen werden muß, ergiebt sich in der konfessionellen Schule für die religiöse Erziehung ein viel breiterer Raum. Es kann bei der Behandlung aller Fächer auf religiöse Lehren Bezug genommen und eingegangen und auch den Lehrmitteln ein konfessioneller Charakter gegeben werden. Ferner werden Gefährdungen des Glaubens der Schüler durch die Lehrer unmöglich, und durch die Vertiefung der religiösen Bildung wird zugleich die sittliche gehoben. Andrerseits giebt aber der religöse Charakter des ganzen Unterrichts den Kirchen ein Argument für ihren Anspruch nicht nur den Religionsunterricht zu leiten, sondern an der Leitung der Schule überhaupt teilzunehmen, worauf der Staat nicht eingehen kann, da dadurch die Erreichung der von ihm durch die Schule erstrebten Zwecke gefährdet wird. Sodann schärft die Einrichtung in ähnlicher Weise wie die gänzliche Ueberlassung des Schulwesens an die Kirchen die konfessionellen Gegensätze und nötigt ferner die schwach vertretenen Konfessionen, für welche eigene Schulen nicht errichtet werden können, Anstalten zu besuchen, die in einem ihnen fremden Geist unterrichten. Freilich kann der Staat zur Beschränkung dieses Nachteils den Lehrern Angriffe auf den Glauben andrer Konfessionen untersagen und wird, wenn Schulzwang besteht, auch alles, was Aergernis geben kann, verbieten, da dieser sonst zum Gewissenszwang würde. Aber je besser der Staat in dieser Richtung sorgt, um so mehr nähert sich die konfessionelle Schule der Simultanschule und verliert die ihr eigentümlichen Vorteile. Endlich beeinträchtigt das konfessionelle Prinzip je nachdem entweder die Gleichberechtigung der Konfessionen, oder den Erfolg des Unterrichts, oder die Finanzen. Denn Gemeinden, welche mit normaler Anstrengung ihrer finanziellen Kraft bei Absehen von der Konfession der Schüler eine allen Bedürfnissen genügende Zahl von Lehrern oder Schulen unterhalten können, können bei Annahme des konfessionellen Prinzips entweder nur eine auf die Majorität berechnete Schule herstellen — wodurch die Minorität zurückgesetzt wird, — oder sie müssen sich mit andern Gemeinden zu gemeinsamer Unterhaltung von Schulen verbinden, oder die Abteilung der Kinder nach dem Lebensalter und Geschlechte beschränken — wodurch der Unterrichtserfolg verringert wird. Wollen diese Nachteile vermieden werden, so werden die Finanzen schwerer belastet.

Aus diesen Gründen ist, soweit es sich um Elementarschulen handelt, wenigstens in

den erheblicher gemischten kleinen und wenig leistungsfähigen Gemeinden die Simultanschule vorzuziehen, und in diesen wegen der mit der Entwicklung des Verkehrs Hand in Hand gehenden Zunahme der konfessionellen Mischung stetig auszubreiten. Bei staatlichen Mittel- und Hochschulen ist die konfessionelle Organisation schlechthin verwerflich, teils weil bei diesen Anstalten mit Rücksicht auf das Alter der Schüler die sittliche Erziehung nur eine untergeordnete Rolle spielen kann, teils weil die Kostspieligkeit dieser Anstalten zur Beschränkung ihrer Zahl nötigt, teils wegen der an ihren Sitzen — größeren Städten — fast immer vorhandenen starken konfessionellen Mischung. Die von der katholischen Kirche durch die konfessionelle Organisation mitbezweckte Beschränkung der weltlichen Bildung auf den Gebieten, auf welchen die Kirche und die Wissenschaft sich widersprechen, kann natürlich die Einrichtung dem Staat am allerwenigsten empfehlen[8]).

§ 7. Die Schulen der modernen Staaten zerfallen in Elementar-, Mittel- und Hochschulen, wobei unter Elementarschulen die auf Mitteilung der Elemente der sittlichen und intellektuellen Bildung abzielenden, unter Hochschulen, die dem spezifisch wissenschaftlichen oder höheren künstlerischen Unterricht dienenden Anstalten und unter Mittelschulen (oder höheren Schulen) alle übrigen verstanden werden. Häufig werden bei dieser Einteilung die unmittelbar einem bestimmten Beruf dienenden Anstalten (Fachschulen) und also auch die Kunstschulen nicht mitbegriffen.

Der Umfang des Unterrichts der Elementarschule wird durch die Zeit bestimmt, welche die Kinder der untersten Stände der Schule widmen können, und die Elementarschule ist daher zunächst insofern Volksschule als sie nach den Bedürfnissen der untersten Klassen eingerichtet wird. Sie fällt unter diesen Begriffen aber auch insofern, als die von ihr vermittelte Bildung vom ganzen Volke erworben wird. Mit Rücksicht auf die grundlegende Bedeutung dieses Unterrichts muß er für die beiden Geschlechter der gleiche sein, und die Herstellung besonderer Anstalten oder Klassen für jedes derselben ist nur so weit nötig, als die Sittlichkeit dies erfordert[9]).

Da der Unterricht nicht vor der Vollendung des fünften oder sechsten Lebensjahrs begonnen werden kann, in den ärmeren Klassen aber viele Eltern sich der Erziehung der Kinder bis zur Erreichung dieses Lebensalters in genügendem Maß nicht widmen können, werden als Vorstufe der Volksschule Kleinkinderschulen organisiert, welche die Kinder etwa vom 3. Lebensjahr bis zur Erreichung des Volksschulalters aufnehmen, und weniger die Mitteilung von Kenntnissen, als die Uebung und Schärfung der Sinne und des Verstands, die Anleitung des Willens und die Gewöhnung an gute Sitten sich zur Aufgabe machen.

Die Kinder der unteren Stände können während der nächsten auf den Uebertritt aus der Volksschule in den Beruf folgenden Jahre in der Regel noch einige Stunden wöchentlich, namentlich Sonntags und Abends, Unterricht nehmen. Bei Mädchen ist dies wegen

---

8) Wie bei einem gewissen Maß von konfessioneller Mischung der Bevölkerung die Simultanschule der konfessionellen vorzuziehen ist, so kann bei weiterer Steigerung jener Mischung, wie sie in Ländern mit starker Sektenbildung (England, Nordamerika) eintritt, der Ausschluß des konfessionellen Religionsunterrichts aus den Schulen unvermeidlich werden. Wenn sich die Gemeinden unter eine Vielzahl von Bekenntnissen teilen, vielleicht unter so viele, daß trotz der Auswahl der Lehrer aus verschiedenen Kirchen sie nur einem Teil der Kinder Religionsunterricht erteilen können, wird wegen der Gleichberechtigung der Konfessionen und wegen der Unmöglichkeit, daß der Staat sich mit einer größeren Zahl von Kirchen über die Schulverwaltung verständigt, die Erteilung von konfessionellem Religionsunterricht in den staatlichen Schulen unausführbar und der konfessionslose Religions- und Moralunterricht das einzig Mögliche.

9) Ueber den Umfang, in welchem die Sittlichkeit die Trennung der Geschlechter wünschenswert macht, gehen die Auffassungen der verschiedenen Nationen auseinander. Während die romanischen Völker schon bei den jüngsten Altersklassen auf Trennung bedacht sind, halten die germanischen Nationen sie nur in den oberen Klassen für nötig, und in Nordamerika wird oft auch hier davon abgesehen. Wegen auffälliger Vorsichtsmaßregeln in den französischen Volksschulen s. unten § 39.

der Unregelmäßigkeit ihrer vorzugsweise in häuslichen Diensten bestehenden Arbeit schwieriger, zugleich aber auch wegen der Art ihrer Lebensaufgabe weniger wichtig als bei Knaben. Der Ausnützung der bezeichneten Zeit dienen die Fortbildungsschulen, welche sich die Befestigung der Volksschulkenntnisse, manchmal auch die Mitteilung der Elemente der Berufsbildung der Schüler zur Aufgabe machen.

Wenn es auch als Ideal erscheint, daß die durch ihre äußeren Verhältnisse und ihre Begabung zu den höchsten Lebensstellungen berufenen Männer sich in jeder Wissenschaft und Kunst bis an deren Grenzen unterrichten, so macht doch auch bei ihnen die Beschränktheit der menschlichen Natur und die Wertlosigkeit oberflächlicher Bildung die Koncentration auf eine einzelne Wissenschaft oder Kunst notwendig. Um diejenigen Jünglinge, welche eine wissenschaftliche Ausbildung wählen, zur Aneignung des erkorenen Wissenszweigs zu führen, bestehen Lehranstalten, an welchen Männer, die zugleich der Pflege der Wissenschaft obliegen, nicht nur das für die höheren Berufe unmittelbar notwendige Wissen lehren, sondern die Wissenschaften erschöpfend darstellen und zu wissenschaftlichem Forschen anleiten. Während einige Staaten besondere Anstalten für die einzelnen Wissenskomplexe unterhalten, legen die andern Gewicht darauf, daß die Zusammenfassung des ganzen wissenschaftlichen Unterrichts sowohl den Lehrern als den Schülern ermöglicht, neben der zur Hauptaufgabe gewählten Wissenschaft auch die übrigen mindestens in ihren Resultaten zu verfolgen und sich dadurch der idealen Universalität der geistigen Bildung wenigstens anzunähern, und unterhalten daher Universitäten.

Der erfolgreiche Betrieb der wissenschaftlichen Studien setzt bei dem Umfang, welchen das Wissen erlangt hat, eine Vorbereitung voraus, für welche weitere Schulen notwendig sind. Da dieselben ihren Zweck um so leichter und vollkommener erreichen, in je früherem Lebensalter der Eintritt in sie erfolgt, sind sie häufig so organisiert, daß sie den Schülern den Anfang der höheren Bildung in Verbindung mit dem späteren Teil der Elementarbildung gewähren und daher die Knaben schon mit oder bald nach dem Beginn des Schulalters aufnehmen. Während die Verschiedenheit der Wissenschaften, auf deren Verfolgung die Mittelschulen vorbereiten, die Herstellung verschiedener Arten solcher Anstalten als wünschenswert erscheinen läßt, fördert die Einheitsschule das gegenseitige Sichverstehen und die Einigkeit der Angehörigen der gebildeten Klassen. Thatsächlich war bis zum Anfange dieses Jahrhunderts das hauptsächlich in den klassischen Sprachen und Litteraturen unterrichtende Gymnasium überall die einzige Mittelschule; seitdem hat sich in den vorzugsweise in Mathematik, Naturwissenschaften, Zeichnen und neueren Sprachen unterrichtenden Realschulen eine weitere Art entwickelt.

Der Unterricht der Gymnasien und Realschulen dient auch solchen Schülern, welche einen wissenschaftliche Studien nicht erfordernden Beruf ergreifen wollen. Für die Kandidaten vieler solcher Berufe sind aber weitere Bildungsanstalten erforderlich, welche je nach den Verhältnissen nur auf einen einzelnen Beruf oder auf eine Mehrzahl verwandter Berufe vorbereiten (Fachschulen). Es gehören hierher z. B. die technischen Schulen, Militärbildungsanstalten, Schullehrerseminare, Landwirtschaftsschulen 2c.

In dem Lebensalter, in welchem die höheren Schulen besucht werden, stehen dem gemeinsamen Unterricht der beiden Geschlechter Bedenken entgegen. Da zugleich die Unterrichtsbedürfnisse des weiblichen Geschlechts mit Rücksicht auf dessen Lebensaufgabe von denen des männlichen verschieden sind, bestehen besondere höhere Bildungsanstalten für Mädchen, welche wie die für Knaben in solche für spezielle Bedürfnisse (Frauenarbeits-, Krankenpflege-, Haushaltungsschulen 2c.) und in allgemeine Bildungsanstalten zerfallen. Weil für die Hauptaufgabe der Frau, die Sorge für die Familie, die Vorbildung überwiegend im Haus erfolgen muß, und die Mädchen der Schule nur eine ge-

ringere Zahl von Jahren widmen können als die jungen Männer, steht das Mädchenschulwesen hinter dem für das männliche Geschlecht an Bedeutung sehr zurück.

§ 8. Da in den folgenden Abschnitten nur auf einige Länder näher eingegangen werden kann, folgen hier die wichtigsten Angaben über den gegenwärtigen Stand des Unterrichtswesens der sämtlichen europäischen Staaten.

Volksschulen[10]).

Land	Schüler in öffentlichen Schulen	Schüler in öffentl. u. Privatschulen	Lehrer in öffentlichen Schulen	Lehrer in öffentl. u. Privatschulen	Schüler in öffentlichen Schulen auf 1 Lehrer	Schüler in öffentlichen Schulen auf 100 Einwohner	Schüler der öff. u. Priv.-schulen auf 100 Einw.
England	5 235 887	—	50 689	—	103	18,1	—
Schottland	686 335	—	8 706	—	79	17,0	—
Irland	525 547	—	17 579	—	30	11,2	—
Niederlande	466 910	683 529	12 022	16 953	39	9,8	14,3
Belgien	695 211	—	13 569	—	51	11,0	—
Frankreich	4 211 912	5 548 180	104 028	149 271	41	11,1	14,5
Preußen	4 916 476	4 938 154	71 731	72 438	68	16,4	16,5
Bayern	—	819 892	—	13 834	—	—	14,6
Sachsen	617 848	622 924	11 278	11 859	—	17,6	17,8
Württemberg	305 222	307 397	—	4 705	—	15,0	15,1
Baden	274 803	276 481	3 668	3 745	75	16,6	16,7
Schweiz	469 820	—	—	9 478	—	15,6	—
Oesterreich	3 160 837	3 276 358	—	44 243	—	13,2	13,7
Ungarn	—	2 171 345	—	25 752	—	—	12,4
Portugal	181 973	237 700	—	4 069	—	3,6	4,7
Spanien	1 552 434	1 813 183	23 783	33 534	61	8,8	10,5
Italien	2 326 865	2 525 730	50 154	58 906	46	7,5	8,2
Serbien	75 278	—	1 478	—	51	3,5	—
Rumänien	221 044	238 681	4 598	—	48	4,4	4,7
Bulgarien	171 983	—	—	—	—	5,2	—
Rußland	2 357 552	—	—	—	—	2,6	—
Finnland	269 706	—	3 040	—	89	11,0	—
Schweden	664 770	681 645	13 448	—	49	13,7	14,1
Norwegen	303 074	—	6 090	—	50	15,2	—
Dänemark	—	—	—	—	67	13,2	14,9

Land	Seminare: Zahl	Seminare: Schüler	Unter 100 Rekruten können nicht lesen	Aufwand auf den öffentlichen Elementarunterricht: im Ganzen (Millionen)	Aufwand: auf den Einw.	Aufwand: auf den Schüler der öff. Schulen
England	44	3 272	—	183	6,30	42
Schottland	7	857	—	—	—	—
Irland	4	575	—	23	4,80	45
Niederlande	7	561	5,5	24	5,32	53
Belgien	51	3 190	15,0	27,3	4,50	44
Frankreich	90	8 938	7,4	173	4,43	39
Preußen	122	10 866	0,8	183	6,10	37
Bayern	18	—	0,04	22,5	4,01	—
Sachsen	19	2 318	0,01	23	6,57	40
Württemberg	15	960	0,04	—	—	—
Baden	—	—	0,03	7	4,37	25
Schweiz	—	1 256	0,6	19	6,48	40
Oesterreich	69	7 609	30,8	—	—	—
Ungarn	70	3 505	36,0	37	2,12	18
Portugal	—	—	—	3,2	0,68	19
Spanien	81	—	—	29,2	1,66	19
Italien	150	19 781	40,0	63	2,02	27
Serbien	—	—	79,3	—	—	—
Rumänien	9	167	89,1	10,7	2,12	48
Rußland	78	5 586	68,7	15	0,19	10
Finnland	6	—	4,9	—	—	—
Schweden	—	—	0,2	17	3,55	26
Norwegen	—	—	—	5	2,43	16
Dänemark	—	—	0,4	9	4,05	—

Gymnasien und Realschulen[11]).

Bezüglich Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz, Frankreichs, Englands und Belgiens s. unten.

Für Ungarn enthält die Hauptbestimmungen ein Gesetz von 1883. Es bestanden 1894 151 Gymnasien und 33 Realschulen, nämlich vom Staat unterhalten und geleitet 32 und 23, vom Staat geleitet (kommunale, katholische, Stiftungs- und Privatanstalten) 64 und 6, vom Staat beaufsichtigt (evangelisch, griechisch-orientalisch und unitarisch) 55 und 4. Die normalen 8 Klassen hatten von den Gymnasien 99 (52 hatten höchstens 4 Klassen), von den Realschulen 28. Die Unterrichtssprache war an 165 Anstalten ungarisch, an 11 deutsch, an 6 rumänisch, an 1 italienisch und an 1 serbisch. Die Gymnasien waren von 39 197, die Realschulen von 8674 Schülern besucht.

In Italien wird der klassische Unterricht auf fünfklassigen Gymnasien und den darauf folgenden dreiklassigen Lyceen erteilt. Daneben bestehen technische Schulen mit meist drei Klassen und technische Institute, die in vier Jahren in mehreren Parallelkursen teils auf die Universität, teils auf verschiedene praktische Berufe vorbereiten. Im Jahre 1891/92 bestanden 113 königliche, 17 Gemeinde-, 126 bischöfliche und 57 Privatlyceen; 178 königliche, 109 Gemeinde-, 255 bischöfliche und 156 Stiftungs- und Privatgymnasien; 54 königliche, 7 von Provinzen oder Gemeinden und 6 von Privaten erhaltene technische Institute; 184 königliche, 1 bischöfliche, 118 von Provinzen oder Gemeinden und 96 von Privaten oder Stiftungen erhaltene technische Schulen. Die Lyceen hatten 15 713 Schüler (gegen 11 133 im Jahr 1881), die Gymnasien 57 525 (gegen 41 124 im Jahr 1881), die technischen Institute 8647 (gegen 6878 im Jahr 1881) und die technischen Schulen 33 755 (gegen 22 180 im Jahr 1891).

In Rußland bestehen Gymnasien mit 8, Progymnasien mit 4 und 6 Jahreskursen, die vollständigen Realschulen haben 7 Klassen, die kirchlichen Seminare erziehen den Klerus. Im Jahr 1894 hatten die 177 Gymnasien und 58 Progymnasien 63 004 Schüler, die 104 Realschulen waren von 23 577 und die 34 Kadettenschulen von rund 10 000 Schülern besucht, die 55 kirchlichen Seminare unterrichteten 18 597, die 186 kirchlichen den Progymnasien entsprechenden Schulen 31 110 und die 221 niederen technischen Schulen 12 521 Schüler. Für das weibliche Geschlecht sorgten 193 Mädchengymnasien mit 45 544 Schülerinnen, 150 Progymnasien mit 18 819, 27 Fräuleininstitute mit 7426 und 61 kirchliche Schulen mit 13 080 Schülerinnen.

Finnland besitzt 31 Lyceen (darunter 21 vollständige), 3 Vorschulen dazu, 2 höhere und 22 niedere Realschulen und 60 Töchterschulen. Von diesen Anstalten werden 58 vom Staat, die übrigen 60 von Privaten unterhalten.

In Schweden sind seit 1849 die „Allgemeinen Lehranstalten“ zugleich Gymnasien, Realgymnasien und Realschulen, also „Einheitsschulen“. In den drei unteren Klassen erhalten alle Schüler denselben Unterricht, von der 4. Klasse an wählen sie zwischen einem Lehrplan mit und einem ohne Latein, und die Schüler der ersteren Abteilung zerfallen von der 6. Klasse an in eine Abteilung mit und eine ohne Griechisch. Der Lehrkurs der vollständigen Anstalten dauert 9 Jahre; 1896 bestanden 36 vollständige, 22 fünfklassige, 17 dreiklassige, 3 zweiklassige und 1 einklassige Allgemeine Lehranstalten mit 11 615, 2709, 826, 157 und 56 Schülern. Zu diesen Staatsanstalten kommen noch einige Privatschulen, worunter 5 vollständige. Für Mädchen sorgen nur Privatschulen, die zum Teil Staatszuschüsse beziehen.

In Norwegen behandelt die Mittelschule, in welche nach Absolvierung der fünf ersten Volksschulklassen und Vollendung des 11. Lebensjahrs für vier Jahre eingetreten wird, von fremden Sprachen die deutsche und die englische. Von der Mittelschule kann für drei Jahre entweder auf ein humanistisches Gymnasium übergegangen werden, in dem moderne Sprachen und

---

10) Die Zahlen in den drei letzten Spalten bedeuten Franken. Die Tabelle beruht auf dem Buch von Levasseur, L'enseignement primaire dans les pays civilisés, 1897, das die Zusammenstellung von zwei Abhandlungen des gleichen Verfassers im VI. und VIII. Band des Bulletin de l'Institut international de statistique (1892 und 1895) ist. Die von Levasseur mitgeteilten Zahlen der Schulen der verschiedenen Länder werden wegen des Umfangs dieses Begriffs weggelassen, der ebenso eine mit einem einzigen Lehrer besetzte, eine kleine Schaar von Mädchen und Knaben zugleich unterrichtende Anstalt, wie eine Einrichtung umfaßt, die für Hunderte von Kindern eines Geschlechts oder auch beider Geschlechter mit einem entsprechenden Stab von Haupt- und Nebenlehrern besteht. Die Angaben der Tabelle beziehen sich auf den Anfang des laufenden Jahrzehnts, aber für die verschiedenen Länder auf verschiedene Jahre desselben. Mehr als hierdurch wird ihr Wert dadurch beeinträchtigt, daß die zu Grund liegenden statistischen Aufnahmen zum Teil nach verschiedenen Grundsätzen erfolgt sind. Für frühere Zeitpunkte finden sich entsprechende Angaben bei Brachelli, Die Staaten Europa's, 4. Aufl. 1884, Brachelli, Statistische Skizzen, 1887 und 1889, Levasseur, Rapport sur l'instruction à l'Exposition universelle de Vienne en 1873. S. auch Mischler's internationale statistische Uebersicht im Allgemeinen statistischen Archiv von Mayr III (1894), S. 686, wo auch Zahlen für frühere Zeiten angegeben sind.

11) Baumeister, Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens in den Kulturländern. 1897.

Litteraturen die Hauptfächer sind, oder auf ein Realgymnasium mit Naturwissenschaften und Mathematik als Hauptunterrichtsgegenständen. Diese Bestimmungen sind durch ein Gesetz vom 27. Juli 1896 getroffen, während bis dahin in den humanistischen Gymnasien Lateinisch und Griechisch die Hauptfächer waren. Die Regierung kann einzelnen Gymnasien gestatten, bis auf weiteres lateinischen Unterricht beizubehalten. Sowohl die Mittelschulen als die Gymnasien stehen beiden Geschlechtern offen, und auch alle ihre Lehrerstellen sind dem weiblichen Geschlecht zugänglich. Im Jahr 1890 bestanden 17 Mittelschulen des Staats mit 14 Latein- und 5 Realgymnasien, 37 Kommunalmittelschulen mit 1 Lateingymnasium, 11 Privatmittelschulen mit 7 Latein- und 5 Realgymnasien. Die Lateingymnasien waren von 521, die Realgymnasien von 259, die Mittelschulen von 7258 Schülern besucht. Die zu diesen Anstalten gehörenden Vorbereitungsschulen besaßen 2072 Schüler. Gleichzeitig befanden sich in 17 höheren Töchterschulen 2330 Schülerinnen.

In Dänemark erfolgt der Eintritt in die sechsklassigen Gymnasien nach dem vollendeten 11. Lebensjahr. Nach der 2. Klasse findet eine Gabelung statt; während in der einen Abteilung Griechisch und in größerem Umfang als in der anderen Lateinisch getrieben wird, lehrt die andere Englisch und in größerem Umfang Mathematik. Die Realschulen, in welche im gleichen Lebensalter eingetreten wird, sind vierklassig. Mit beiden Arten von Anstalten sind häufig Vorschulen verbunden, welche den Gymnasien einigermaßen die im Jahr 1871 aufgehobenen drei unteren Klassen ersetzen. Sie sind zum Teil von den Lehrern der Hauptanstalt in deren Gebäude eingerichtet. Gymnasien werden 13 vom Staat, 5 von Städten und 13 von Privaten unterhalten. Realschulen sind mit fast allen Gymnasien verbunden; außerdem bestehen 53 von Städten oder Privaten unterhaltene, die gleichfalls zu Entlassungsprüfungen ermächtigt sind, und eine Anstalt ohne dieses Recht. Im Jahr 1893 waren die Gymnasien von 2800, die prüfungsberechtigten Realschulen von 7260 Schülern besucht. 15 mit Prüfungsrecht versehene Realschulen für Mädchen zählten 3450, ein Mädchengymnasium 43 Schülerinnen.

In den Niederlanden hat nach Gesetz von 1876 jede Stadt mit wenigstens 20 000 Einwohnern ein sechsklassiges Gymnasium zu unterhalten, das der Staat nur beaufsichtigt. Zu den 29 städtischen Gymnasien, die im Schuljahr 1893/94 2500 Schüler besaßen, kommt ein Dutzend Privatgymnasien mit konfessionellem Charakter. Die Aufnahme erfolgt nach Vollendung des 12. Lebensjahrs. Die beiden obersten Klassen zerfallen in Abteilungen, die zwar beide die alten Sprachen und Mathematik, aber in verschiedenem Grad pflegen. Bis 1863 besaßen die Gymnasien Realabteilungen, statt deren damals höhere Bürgerschulen geschaffen wurden. Es giebt deren jetzt 11 staatliche und 27 städtische mit 5 Jahreskursen und 10 staatliche und 13 städtische mit 3 Jahreskursen. Das Aufnahmsalter ist dasselbe wie bei den Gymnasien. Die fünfklassigen Schulen besaßen in dem genannten Jahr 3860, die andern 2220 Schüler. Hierzu kamen noch einige hundert Schülerinnen, da die Mädchen da, wo besondere Schulen für sie nicht bestehen, in die Knabenschulen zugelassen werden. Die 12 städtischen höheren Mädchenschulen hatten 1400 Schülerinnen.

Das Athenäum in Luxemburg (Gymnasium und Gewerbeschule) sowie ein Gymnasium und ein Progymnasium des Landes werden vom Staat unterhalten und unterrichten zusammen 1100 Schüler.

Spanien besitzt 60 vom Staat unterhaltene „Institute". Die Zahl der Jahreskurse wurde 1895 von 6 auf 5 heruntergesetzt. Griechisch wird nicht gelehrt. Wenn Privatanstalten sich staatlicher Aufsicht unterstellen, wirken ihre Lehrer bei den Reifeprüfungen mit. Im Schuljahr 1892/93 hatten die Staatsanstalten 17 000, die beaufsichtigten Privatanstalten 21 000, die unabhängigen Privatanstalten 6800 Schüler; außerdem unterzogen sich 2500 zu Haus unterrichtete Schüler den öffentlichen Jahresprüfungen.

Portugal besitzt 22 vom Staat unterhaltene Lyceen mit 6 Jahreskursen und Gabelung in den oberen Klassen. 1895 wurde der bis dahin fakultative griechische Unterricht aufgehoben. Die Privatanstalten und Privatlehrer haben wesentlich größeren Zulauf als die Staatsanstalten.

Griechenland besaß 1895 219 dreiklassige Schulen, in welche nach Absolvierung der vierklassigen Elementarschule eingetreten wird, und in welchen Altgriechisch der Hauptunterrichtsgegenstand ist. Sie waren damals von 13 000 Schülern besucht. In den sich daran anschließenden 38 vierklassigen Gymnasien wird auch Lateinisch gelehrt. Ein Realgymnasium ersetzt das Latein durch stärkeren Betrieb der Mathematik. Die 39 Gymnasien besaßen zusammen 5200 Schüler. Neben diesen staatlichen Anstalten bestanden 29 Privatschulen der zuerst genannten Art mit ungefähr 800 Schülern und 15 Privatgymnasien mit etwa 1000 Schülern.

Universitäten[12].

Bezüglich Deutschlands, Oesterreichs, der Schweiz, Frankreichs, Englands und Belgiens s. unten.

Ungarn besitzt Universitäten in Budapest und Klausenburg. Die erstere setzt sich aus einer theologischen, einer rechts- und staatswissenschaftlichen, einer medizinischen und einer philosophi-

12) Akademische Revue, herausgegeben von v. Salvisberg, seit 1895. Deutsche Zeitschrift für ausländisches Unterrichtswesen, herausgegeben von Wychgram, seit 1895. Minerva, Jahrbuch der gelehrten Welt, seit 1891. W. d. V., Supplementband 1 u. 2.

schen Fakultät zusammen, in Klausenburg fehlt die theologische Fakultät und statt der philosophischen ist eine philosophisch-historisch-philologische und eine mathematisch-naturwissenschaftliche gebildet. Im Jahr 1894/95 wurden in Budapest von 77 ordentlichen, 17 außerordentlichen Professoren und 108 Privatdozenten 4000 Studenten unterrichtet. Gleichzeitig besaß Klausenburg 44 Professoren, 12 Privatdozenten und 600 Studenten.

In *Kroatien* besteht seit 1874 die Universität Agram (ohne medizinische Fakultät). Ihre 400 Studenten werden von 40 Lehrern unterrichtet.

Italien besitzt folgende Universitäten, von welchen die 17 zuerst genannten vom Staat, die vier zuletzt genannten von Gemeinden und Provinzen unterhalten werden. Dem Namen jeder Universität ist das Gründungsjahr und die Zahl ihrer Studenten im Sommer 1896 beigesetzt. Bologna (1100, 1375), Cagliari (1626, 201), Catania (1434, 890), Genua (1243, 1089), Macerata (1290, 264), Messina (1549, 552), Modena (1678, 384), Neapel (1224, 4956), Padua (1222, 1665), Palermo (1805, 1343), Parma (1512, 385), Pavia (1300, 1346), Pisa (1338, 1066), Rom (1303, 1911), Sassari (1677, 157), Siena (1321, 229), Turin (1404, 2435), Camerino (1727, 235), Ferrara (1391, 84), Perugia 1276, 298), Urbino (1564, 92). An den Staatsuniversitäten wirkten im Winter 1894/95 541 ordentliche, 347 außerordentliche Professoren und 637 Privatdozenten, an den kommunalen Universitäten 44 ordentliche, 34 außerordentliche Professoren und 2 Privatdozenten. Die Universitäten besitzen regelmäßig eine juristische, eine medizinisch-chirurgische, eine mathematisch-naturwissenschaftliche und eine philosophisch-philologische Fakultät. Die theologischen Fakultäten wurden 1873 aufgehoben, da die Geistlichen in den kirchlichen Seminaren gebildet werden. Neapel besitzt statt einer mathematisch-naturwissenschaftlichen zwei Fakultäten. In Cagliari, Modena und Parma fehlt die philosophische, in Sassari und Siena auch die mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät, und Macerata besitzt nur eine juristische. Bei den kommunalen Universitäten ist die medizinische und die mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät unvollständig, die philosophische fehlt ganz. Eine Art Universität ist auch das kgl. höhere Studieninstitut in Florenz, das in eine philosophisch-philologische, medizinisch-chirurgische und naturwissenschaftliche Sektion zerfällt, und an dem 1894/95 529 Studierende unterrichtet wurden. Ebenso gehört die nur aus einer philosophisch-philologischen Fakultät bestehende Akademie in Mailand mit 77 Studierenden hierher.

Rußland besitzt 9 Universitäten, nämlich in St. Petersburg (gegründet 1819), Moskau (1755), Kasan (1804), Charkow (1804), Kiew (1833), Warschau (1869), Odessa (1864), Dorpat (1803) und Tomsk (1885). Da die Theologen an den bischöflichen Seminaren gebildet werden und physikalisch-mathematische Fakultäten vorhanden sind, besitzen sie regelmäßig 4 Fakultäten; Dorpat hat als fünfte eine protestantisch-theologische, Tomsk nur eine medizinische. Wie die Dorpater ist die Universität in *Finnland*, zu Helsingfors, organisiert.

In *Schweden* bestehen königliche Universitäten in Upsala und Lund (gegründet 1477 und 1666), eine vom Staat unterhaltene medizinische Fakultät in Stockholm, eine 1878 von einem Verein gegründete naturwissenschaftliche Fakultät ebenda und eine private humanistische Fakultät in Gothenburg. Upsala besaß 1897 121 Lehrer und 1500 Studierende, Lund 96 Lehrer und 665 Studierende, die beiden Fakultäten in Stockholm 40 und 21 Lehrer und 305 und 337 Studierende, die Fakultät in Gothenburg 13 Lehrer und 215 Hörer. Die 1811 gegründete *norwegische* Universität in Christiania hatte 1897 82 Lehrer und 1150 Studierende.

Die einzige Universität *Dänemarks* in Kopenhagen (gestiftet 1478) zählt gesetzlich 49 ordentliche und 8 außerordentliche Professoren, wozu regelmäßig 30—40 Privatdozenten kommen. Die Studierenden (die kein Honorar bezahlen) werden auf 2000 geschätzt.

Die *Niederlande* besitzen Staatsuniversitäten in Leiden, Utrecht und Groningen, eine diesen gleichgestellte städtische Universität in Amsterdam und eine von einem reformierten Verein errichtete ebenda. Jede der vier ersten zerfällt in 5 Fakultäten, der zuletzt genannten fehlt die mathematisch-naturwissenschaftliche und die medizinische Fakultät. Die drei Staatsuniversitäten (1575, 1636 und 1614 gegründet) hatten 1895 63, 52 und 43 Lehrer und besitzen regelmäßig rund 800, 600 und 500 Studierende. Von den Universitäten in Amsterdam (1877 und 1880 gegründet) besaß die städtische 1895 66 Lehrer und 1100 Studierende, die private 8 Professoren und 85 Studierende.

Spanien besitzt folgende 9 Universitäten, deren Namen das Stiftungsjahr und, soweit möglich, die Zahl der Studierenden im Jahr 1896 beigesetzt ist: Madrid (1498, 6143), Barcelona (1430, 1887), Sevilla (1502), Valencia (1502, 726), Granada (1526), Valladolid (1346), Saragossa (1474), Santiago (1501, 1000), Salamanca (1222, 1247).

Die 1288 gestiftete portugiesische Universität in *Coimbra* zählte 1894/95 5 Fakultäten, 74 Lehrer und 1635 Studierende.

In *Griechenland* wurden an der 1837 gestifteten kgl. Universität in Athen, welche die gewöhnlichen 4 Fakultäten besitzt, im Jahr 1897 von 140 Lehrern 3258 Studierende unterrichtet.

Rumänien besitzt Universitäten in Bukarest und Jassy, 1864 und 1860 gegründet, und 1896 mit 74 und 50 Lehrern besetzt und von 1680 und 422 Studierenden besucht; in Bukarest bestehen einschließlich einer theologischen 5, in Jassy ohne eine solche 4 Fakultäten.

In *Serbien* besteht die Universität Belgrad aus einer juristischen, philosophischen und technischen Fakultät und besaß 1896 50 Lehrer und 490 Hörer.

II. Deutschland.

1. Die Volksschule.

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Specht, Geschichte des Unterrichtswesens in Deutschland bis zur Mitte des dreizehnten Jahrhunderts. 1885. Kämmel, Geschichte des deutschen Schulwesens im Uebergang vom Mittelalter zur Neuzeit. 1882. Gräfe's Deutsche Volksschule, bearb. von Schumann, Bd. 2, 1879. Strack, Geschichte des deutschen Volksschulwesens. 1872. Vormbaum, Evangelische Schulordnungen des 16. bis 18. Jahrhunderts, 3 Bde. 1860. Heppe, Geschichte des Volksschulwesens im Mittelalter. 1860. Derselbe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 5 Bde. 1858—1860. K. Fischer, Geschichte des deutschen Volksschullehrerstandes, 2 Bde. 1892 und 1897. Kehrbach, Monumenta Germaniae paedagogica, bis jetzt 18 Bde. 1886 ff.

§ 9. Die im Mittelalter von den Klöstern und von den bischöflichen und Kollegiatkirchen unterhaltenen Schulen bezweckten nur die Heranbildung des Klerus, und der von den Pfarrgeistlichen und Meßnern erteilte Unterricht wollte die Jugend nur im Glauben unterweisen. So datiert das deutsche Volksschulwesen erst von der Reformation. Da diese das Hauptgewicht auf die individuelle Geistes- und Gewissensarbeit legte und die Bibel zur einzigen Grundlage des Glaubens machte, mußte sie die Kinder zu jener Arbeit anleiten und sie fähig machen die Bibel zu lesen. Nachdem neben der katholischen Kirche eine andere entstanden war, die sich zur Ausbreitung ihres Glaubens der Schule bediente, mußte auch die erstere den Jugendunterricht pflegen[13]). Durch die alsbald eingetretene Spaltung der protestantischen Kirche in die lutherische und reformierte wurde der Wetteifer auf dem Gebiet des Unterrichts noch lebhafter.

Luther legte namentlich in seiner Schrift „An die Ratsherren aller Städte des deutschen Landes, daß sie christliche Schulen aufrichten sollen" (1524) den Obrigkeiten die Errichtung von Schulen ans Herz, „deren man bedürfe, um den geistlichen Stand zu halten und daß die Männer wohl regieren können Land und Leute, die Frauen wohl ziehen können Haus, Kinder und Gesinde. . . Man lasse die Knaben des Tages eine Stunde oder zwei zur Schule gehen und die andere Zeit zu Haus schaffen, Handwerk lernen und wozu man sie haben will; ebenso kann ein Mägdlein soviel Zeit haben, daß sie des Tages eine Stunde zur Schule gehen und dennoch ihres Geschäfts im Hause wohl warten kann." Und in seiner „Predigt, daß man Kinder zur Schule halten solle" (1530) heißt es: „Kann die Obrigkeit die Unterthanen zwingen, daß sie müssen Spieße und Büchsen tragen, wenn man kriegen soll, wie viel mehr kann und soll sie die Unterthanen zwingen, daß sie ihre Kinder zur Schule halten." Er wendete sich an die weltliche Obrigkeit, weil er nicht mehr nur die künftigen Geistlichen, sondern das ganze Volk unterrichten und bilden wollte.

Luthers Gedanken über die Schulen wurden zunächst in die Praxis übertragen durch die Kirchen- und Schulordnungen, die Johann Bugenhagen für mehrere norddeutsche Territorien aufstellte[14]). In der Braunschweiger Schulordnung heißt es über den Zweck der Schule: „darin die arme unwissende Jugend mag tüchtig gehalten werden, lernen die zehn Gebote Gottes, den Glauben, das Vaterunser, die Sakramente Christi, mit der Auslegung soviel Kinder dienlich. Item lernen singen lateinische Psalmen, lesen aus der Schrift lateinische Lektionen alle Tage." Die Lübecker Ordnung handelt nach Besprechung der Lateinschulen in besonderen Abschnitten „von den deutschen Schreibschulen" und von „Jungfrauenschulen" und bestimmt bezüglich der ersteren: „die mögen die deutschen Schulmeister halten, wie sie es bisher gethan und nehmen ihren Sold von ihren Schülern. Wollten wir mit der Zeit,

13) Vgl. Kluckhohn, Beiträge zur Geschichte des Schulwesens in Bayern vom 16. bis 18. Jahrhundert. 1875.

14) Für Braunschweig 1528, für Hamburg 1529, für Lübeck 1531, für Pommern 1535 und für Schleswig-Holstein 1542. Diesen nachgebildet sind die für Minden 1530, für Göttingen 1532, für Soest 1532, für Bremen 1534 u. a. m.

wenn die gemeine Schatzkasse reich wird, einem oder zwei der vornehmsten deutschen Schulmeister zu Hilfe kommen zu ihrer ehrlichen Haushaltung: das steht bei den vier Ratspersonen und den Kirchenvätern." In Süddeutschland wirkte für die Entwicklung der Schulen namentlich der Propst J. Brenz in Stuttgart, der Verfasser der 1559 von Herzog Christoph erlassenen württembergischen Kirchen- und Schulordnung. Diese beschäftigt sich zunächst und hauptsächlich, wie die angeführten norddeutschen Verordnungen, mit den lateinischen Schulen, ordnet aber nicht nur als deren untersten Gradus deutsche Klassen an, in denen Knaben und Mädchen im Lesen und Schreiben unterrichtet werden, sondern beschäftigt sich auch mit dem deutschen Schulmeister, „der keine lateinische Schule anhangen hat". In diesen Schulen sollen die Kinder in drei Häuflein geteilt werden, von denen das eine buchstabieren lernt, das andere die Silben zusammenschlagen, das dritte lesen und schreiben; ferner soll im Katechismus und Kirchengesang unterrichtet werden. Bei Bugenhagen sowohl, der die Fürsorge für den deutschen Unterricht der Zukunft vorbehält, als in der württembergischen Kirchenordnung, die sich in gewissem Umfang damit beschäftigt, ist also davon nur im Anschluß an die noch das Hauptinteresse der Gesetzgeber in Anspruch nehmenden lateinischen Schulen die Rede. Das württembergische Gesetz mag insofern die erste Volksschulordnung genannt werden, als es zum ersten Mal in systematischer Weise dem Unterrrichtsbedürfnis der unteren Klassen entgegenkommt. Aber auch hier wird nur an die Städte und Flecken gedacht, während das Landvolk unberücksichtigt bleibt, und man hat die Elementarschulen in der Hauptsache noch nicht als eine selbständige, sondern als eine zur Gelehrtenschule gehörende Einrichtung im Auge.

Das Landschulwesen hat sich aus dem kümmerlichen Unterricht entwickelt, welchen die Küster oder Meßner schon seit langem da und dort erteilten. Alle evangelischen Kirchenordnungen aus der Mitte des 16. Jahrhunderts machen den Geistlichen teils nur für den Sonntag, teils noch für einen weiteren Tag die Abhaltung einer „Kinderlehre" zur Pflicht, gestatten ihnen aber sich dabei durch den Küster unterstützen und vertreten zu lassen. Die Vertretung wurde erleichtert durch die in erster Linie für diesen Unterricht bestimmten Katechismen und ähnlichen Schriften Luthers[15]), an die sich eine ganze Litteratur ähnlicher Anleitungen anschloß[16]). Eine weitere Förderung erfuhr die Schule durch die im sechzehnten Jahrhundert allmählich eingeführte Konfirmation. Da die Kinder auf diese vorbereitet werden mußten, der Pfarrer hiefür aber nur wenige Wochen verwenden konnte, so fiel seinem Gehilfen die Aufgabe zu, den Kindern in den vorhergehenden Jahren im Lesen und Schreiben, in der Katechismus- und Bibellehre, im Singen und Beten einige Anleitung zu geben. Wie in den lateinischen Stadtschulen die Kinder deutsch lesen lernen mußten, um die lateinische Grammatik gebrauchen zu können, so wurde für die Dorfkinder der Elementarunterricht organisiert, damit sie in den Katechismus und Konfirmandenunterricht eintreten konnten. Ihren ersten gesetzlichen Ausdruck findet diese Entwicklung in einer Bestimmung der im übrigen durchaus der württembergischen nachgebildeten chursächsischen Kirchenordnung von 1580: „Es sollen auch alle Custodes und Dorfküster Schule halten und derselben täglich mit allem Fleiß vermöge der Ordnung abwarten, darinnen die Knaben lernen lesen, schreiben und christliche Gesänge" [17]). Etwa seit dem Jahre 1600 kommt in-

15) „Auslegung deutsch des Vater Unsers für die einfältigen Laien nicht für die Gelehrten" (1518), „Kurze Form die zehn Gebote, Glauben und Vaterunser zu betrachten" (1520), „Deutsche Messe und Gottes Dienst" (1526), endlich 1529 der kleine und der große Katechismus.

16) Schon 1527 erschien in Straßburg der „Kinderbericht und Fragstück von gemeinen Punkten christlichen Glaubens", zugleich arbeitete Brenz seinen alsbald in allgemeinsten Gebrauch gekommenen Katechismus aus, 1528 folgten die Katechismen von Lachmann und Gräter für Heilbronn und von Rürer und Althammer für Ansbach ꝛc. Der erste katholische Katechismus in deutscher Sprache wurde 1534 von dem Dominikaner Johannes Dietenberger für die Erzdiöcese Mainz verfaßt. Vgl. Firnhaber, Die nassauische Simultanvolksschule, I. S. 326.

17) In der Straßburger Schulordnung von 1598 heißt es, nachdem zuerst die städtischen deut-

folge dessen für den Küster oder Meßner die Bezeichnung Schulmeister auf, und in der Mitte des 17. Jahrhunderts wird dieser Name der gewöhnliche.

§ 10. Das rasch aufblühende Volksschulwesen wurde durch den dreißigjährigen Krieg fast völlig vernichtet. Nach demselben erforderte die Wiederherstellung der erreicht gewesenen Zustände so schwere Arbeit, daß die weitere Entwickung sehr langsam von statten ging.

Die Regierungen nahmen noch vor dem Abschluß des westphälischen Friedens ihre Fürsorge für die Schulen wieder auf und mehrere sprachen bereits die allgemeine Schulpflicht aus[18]). Nachdem die Schulen wieder in Gang gebracht waren, wurden Lehrpläne festgestellt, Bestimmungen über die Ernennung der Lehrer getroffen, deren Anstellung von der Erstehung einer Prüfung abhängig gemacht, ihr Einkommen geregelt ꝛc. Für die ärmsten Kinder sorgten mit großem Erfolge die Waisenhäuser, die nach dem 1695 von Francke in Halle ins Leben gerufenen Vorbilde in den nächsten Dezennien in großer Zahl gegründet wurden. Während ferner bisher die Dorfschullehrer und Küster entweder abgedankte Soldaten waren, oder zugleich einem Handwerk, günstigsten Falls der Gemeindeschreiberei, oblagen, wurde durch die seit 1730 da und dort erfolgte Gründung von Lehrerseminaren die Besetzung wenigstens der wichtigeren Stellen mit tüchtigeren Kräften ermöglicht[19]). In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts erreichte endlich die in jener Zeit zur Herrschaft gelangte Aufklärung, daß die Schule neben ihren religiösen Zwecken sich auch die Verbreitung praktisch nützlicher Kenntnisse zur Aufgabe setzte; es wurde einige geographische, naturwissenschaftliche und geschichtliche Anleitung in den Lehrplan aufgenommen und dadurch ihr die Eigenschaft als wirtschaftliche Vorbildungsanstalt für die einfachsten Berufe gegeben[20]).

In der Entwicklung dieser Seite der Volksschule kam zugleich ihre Emanzipation von der kirchlichen Leitung zum Ausdruck. Die Loslösung hatte schon in dem Augenblicke begonnen, wo die Landesherren Schulgesetze zu erlassen angefangen hatten. Aber bei der Verquickung des staatlichen und kirchlichen Regiments in den protestantischen Territorien, bei der in Ermangelung staatlicher Organe unvermeidlichen Ueberlassung der unmittelbaren Leitung der Schule an die Geistlichkeit und bei der bis zu Anfang des neunzehnten Jahrhunderts nur ausnahmsweise durchbrochenen konfessionellen Einheit der Staaten war die Inanspruchnahme der Schulhoheit durch den Staat für die Kirche bisher ohne praktische Bedeutung geblieben. Jetzt machte der Staat zum ersten Male von der Herrschaft über die Schule in seinem Interesse und mit einem vom kirchlichen Interesse nicht geforderten Schritte Gebrauch. Aber immerhin handelte es sich nicht um eine Verletzung der kirchlichen Interessen, und da die Aufklärung auch auf die Kirche einen gewissen Einfluß geübt

---

schen Volksschulen behandelt und Lesen, Schreiben, Rechnen, Katechismus, christliche Gebete und Kirchengesang als deren Unterrichtsgegenstände für Knaben und Mädchen bezeichnet sind: „Dieser Ordnung sollen auch nachkommen die Sigristen, welche auf dem Land in etlichen Flecken besondere deutsche Schulen halten; desgleichen auch die Pfarrer auf dem Land, welche aus Mangel tauglicher Sigristen selbst die Jugend unterweisen und mit ihnen Schule halten müssen".

18) Zuerst Hessen-Darmstadt 1628, dann Sachsen-Gotha 1642, Braunschweig-Kalenberg 1650 ꝛc. Preußen und Bayern nehmen erst im 18. Jahrhundert an der Entwicklung teil. Die Geschichte der preußischen Volksschule beginnt mit Friedrich Wilhelm I. Seine Verordnung, „daß die Eltern ihre Kinder zur Schule halten sollten" vom 28. Sept. 1717 verpflichtet die Eltern, „bei nachdrücklicher Strafe" ihre Kinder im Winter täglich und im Sommer, wo die Kinder in der Wirtschaft nötig seien, wenigstens ein- bis zweimal wöchentlich in die Schule zu schicken. 1722 gründete er in Potsdam ein großes Waisenhaus, 1729 unterstützte er die Errichtung eines Waisenhauses der französischen Kolonisten und schenkte für die Schulen der in Preußen aufgenommenen Salzburger 50000 Thlr. und 1736 erließ er unter dem Namen principia regulativa das erste Schulunterhaltungsgesetz. Das von Friedrich dem Großen 1763 erlassene zum Teil noch gültige Generallandschulreglement ist bis dahin die umfassendste Schulordnung.

19) In den Ländern, welche die jetzige preußische Monarchie bilden, bestanden am Ende des vorigen Jahrhunderts 12.

20) Es wurde erreicht, was hundert Jahre vorher Seckendorff in seinem Teutschen Fürstenstaat verlangt hatte, daß „in der niedersten Schule beide Stücke, nämlich der notdürftige Unterricht christlicher Lehre und die Erlernung gemeiner zu allen Ständen erforderlichen Geschicklichkeiten getrieben werden".

hatte, so führte die Erweiterung des Realienunterrichts nicht zum Konflikt zwischen den beiden Gewalten, und es blieb dem neunzehnten Jahrhundert vorbehalten, dieselben über die Schule in Streit geraten zu sehen.

§ 11. Der Staat trat in die neue Zeit im formellen Besitze der Herrschaft über die Schule und verschaffte sich gleich zu Anfang derselben die Möglichkeit zu deren rücksichtsloser Uebung durch die aus Anlaß der überall vorgekommenen großen Territorialveränderungen notwendig gewordene Neuorganisation der Verwaltung. Es wurden damals im wesentlichen die noch jetzt bestehenden in einem Ministerium gipfelnden Behörden geschaffen. Der Streit entstand dann, als die durch die staatlichen Neubildungen, die Entwicklung der Verkehrsmittel und die Sanktionierung der Freizügigkeit herbeigeführte konfessionelle Mischung der Bevölkerung die Festhaltung des konfessionellen Charakters der Schulen immer schwieriger und zum Teil unmöglich machte. Die Kirche verwarf die zuerst im Preußischen Allgemeinen Landrecht[21]) bestimmt ausgesprochene und seit dem neunzehnten Jahrhundert in allen Staaten angenommene Bestimmung, daß jede öffentliche Schule nötigenfalls die Angehörigen aller im Staat anerkannten Religionsgesellschaften aufzunehmen hat; sie machte geltend, daß die Anwesenheit auch der kleinsten Zahl von Andersgläubigen den Lehrer zur Zurückhaltung nötige, und daß sie mit Simultanschulen ihre Mission nicht erfüllen könne. Da der Staat Schulen, wie sie die Kirche verlangte, wenigstens an vielen Orten ohne Beeinträchtigung seiner Pflichten nicht herstellen konnte, und da er ferner aus früher (§ 6) erwähnten Gründen der unterrichtenden Thätigkeit wenigstens der katholischen Kirche noch andere Schranken zog, behauptete diese, ein natürliches Recht auf die Obergewalt über die Schule zu besitzen und daß ihr diese daher vom Staat zurückgegeben werden müsse[22]).

Noch in einer andern Beziehung wurde das neunzehnte Jahrhundert ein wichtiger Wendepunkt in der Entwicklung des Volksschulwesens. So befriedigend die gesetzlichen Bestimmungen über das Dorfschulwesen vor hundert Jahren in den meisten Staaten waren, so unvollkommen war mit seltenen Ausnahmen der thatsächliche Zustand. Elende Schullokale und Lehrerwohnungen, hungernde und schlechtunterrichtete Lehrer, Aussetzung des Unterrichts im Sommer und unregelmäßiger Schulbesuch im Winter: das war das gewöhnliche Bild der Landschulen[23]). Der Grund lag in der Abhängigkeit der Bauern von den Grundherren. Die Bauern waren zu arm, das Nötige für die Schulen zu thun, und die Grundherren wurden durch ihr Interesse darauf hingewiesen, die Hebung der Bauern zu hindern. Da die Gutsherren im Besitz der Gerichtsbarkeit und der Polizei waren und auch über die Geistlichkeit wichtige Rechte übten, waren Staat und Kirche unfähig, ihren

---

21) II 12 § 10: Niemanden soll wegen Verschiedenheit des Glaubensbekenntnisses der Zutritt in öffentlichen Schulen versagt werden.

22) Die päpstliche Encyklika vom 5. Dezember 1864 bezeichnet unter Ziff. 45 als Irrlehre den Satz: Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianiae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

23) In vielen Dörfern der preußischen Altmark (Regierungsbezirk Magdeburg) bestanden noch bis tief in das laufende Jahrhundert herein sogenannte Reiheschulen, d. h. in Ermangelung eines besonderen Schullokals wurde der Unterricht der Reihe nach, gewöhnlich in wöchentlichem Wechsel, in den Häusern der einzelnen Gemeindeglieder erteilt, und ebenso erhielt der Lehrer der Reihe nach bei diesen Kost und Wohnung, wozu ein Geldlohn von 3—20 Thlr. jährlich kam. Der Lehrer, gewöhnlich ein Schneider, wurde halbjährlich gemietet. Durch Verfügungen von 1816, 1818 und 1820 wurde bestimmt, daß nur vom Superintendenten geprüfte Personen als Lehrer angenommen werden dürfen, daß die Annahme mindestens auf ein Jahr erfolgen und daß jede Gemeinde eine besondere Schulstube und Schlafstelle für den Lehrer haben muß. Während 1816 von 469 Landschulen 150 Reiheschulen gewesen waren, waren diese bis 1855 auf 78 vermindert, und erst 1858 waren im Wesentlichen normale Zustände hergestellt. (Die öffentlichen Volksschulen im preußischen Staat, amtl. Denkschrift; XIII. Ergänzungsheft zur Zeitschrift des k. preußischen statistischen Bureaus S. 7.) In der Provinz Posen bezogen 1828 53 Lehrer zwischen 4 und 12 Thlr. jährlich; selbst in der Rheinprovinz war 1834 ein Lehrer, welcher 12½ Thaler Einkommen hatte, „wozu er sich noch 24 Thaler durch Steinklopfen verdiente“, keine vereinzelte Erscheinung (Preußische Statistik, Heft 120, S. 194).

Forderungen gegen Widerstrebende Nachdruck zu geben. Auch trat der Staat im Interesse der bestehenden gesellschaftlichen Organisation nicht mit voller Energie für die Verbesserung der ländlichen Schulen ein[24]). So war die Verwirklichung der Schulgesetze auf dem Lande erst möglich, als die Leibeigenschaft und die sonstigen Abhängigkeitsverhältnisse der Bauern aufgehoben waren, und die Staatsregierungen sich zu unmittelbaren Herren auch der Landbevölkerung gemacht und die allgemeine Rechtsgleichheit eingeführt hatten. Diese Fortschritte fallen aber erst in die ersten Dezennien des laufenden Jahrhunderts.

2. Der gegenwärtige Zustand.

Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht, 3 Bde. 1854, 1855 u. 1872. v. Stengel, W. d. V. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 738 ff. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. 1893. Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reich, 2 Bde. 1897. Petersilie, Das Volksschulwesen im Deutschen Reich, Zeitschrift des preußischen stat. Bureaus, 34. Jahrgang (1894) S. 157 ff. Pogge, Die neuen preußischen Volksschulgesetze, 2. Aufl. 1897. Schneider und v. Bremen, Das Volksschulwesen im Preußischen Staat, 3 Bde. 1886 und 1887. Giebe, Verordnungen betr. das ges. Volksschulwesen in Preußen, 4. Aufl. 1882 und Nachtrag 1884. Protokolle über die im Juni 1882 im kgl. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen Verhandlungen über das Volksschulwesen, Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1872 S. 385 ff. Rintelen, Das Verhältnis der Volksschule Preußens zu Staat und Kirche, 1888. Elsner von Gronow, Die Volksschullasten in Preußen, 1890. Bornhak, Das preußische Unterrichtswesen, Archiv für öffentl. Recht IV, S. 101 ff. Das Volksschulwesen im preußischen Staat, bearbeitet vom k. statistischen Bureau (Heft 101 und 120 der Preußischen Statistik) 1889 und 1893. Petersilie, Das niedere Schulwesen Preußens, Zeitschrift des preußischen statist. Bureaus, 33. Jahrg. (1893) S. 105 ff. Englmann, Handbuch des bayerischen Volksschulrechts, 4. Aufl. 1893. Graßmann, Aus dem bayerischen Volksschulrecht, Archiv für öffentl. Recht VIII, S. 480 ff. Die Unterrichtsstatistik in Bayern für 1892/93, Zeitschr. des k. bayr. statistischen Bureaus, 26. Jahrgang, 1894. Statistisches Jahrbuch für das Königreich Bayern, 3. Jahrgang. 1897. v. Seydewitz, Das sächsische Volksschulgesetz mit Anmerkungen, 2. Aufl. bearbeitet von Kokel und Kretzschmar, 1896. Walter, Sächsisches Volksschulrecht, 4. Aufl. 1882. Berichte über die Unterrichtsanstalten im Königr. Sachsen, veröffentlicht im Auftrag der Ministerien, zuletzt 1897. Ramming, Handbuch der Schulstatistik des Königreichs Sachsen, 16. Ausgabe. 1894. Schäffler, Handbuch des evangelischen Volksschulwesens in Württemberg. 1876. Krafft, Das (württemb.) Volksschulgesetz. 1885. Streich, Die Rechtsverhältnisse der (württemb.) Lehrer und Lehrerinnen. 1879. Statistik des (württemb.) Unterrichts- und Erziehungswesens, veröffentlicht vom Ministerium des K.- und Schulwesens, zuletzt 1897. Joos, Die Gesetze und Verordnungen über den Elementarunterricht in Baden, 1879. Kopp, Die badische Volksschulgesetzgebung, 3. Aufl. 1894. Statistisches Jahrbuch für das Großherzogtum Baden, seit 1869. Müller, Das Volksschulwesen in Hessen. 1891. Blum, Gesetze ꝛc. betr. das niedere Unterrichtswesen in Elsaß-Lothringen. 1896.

§ 12. Ueber das Volksschulwesen bestehen in den meisten deutschen Staaten Gesetze, die alle wichtigeren Punkte im Zusammenhange regeln; nur in Preußen und Bayern sind solche Gesetze bisher nicht zu Stande gekommen[25]), so daß hier noch wichtige Fragen dem jeweiligen Ermessen der Verwaltung überlassen sind.

In Preußen hat die Verfassung von 1850 in Art. 20—25 einige Normen über das Unterrichtswesen aufgestellt; nach Art. 112 soll es aber bis zur Erlassung des in Art. 26 versprochenen Gesetzes über das ganze Unterrichtswesen bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen sein Bewenden haben. Für die ganze Monarchie gilt nur ein Gesetz über die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. Dezember 1872 und eine Anzahl Gesetze über die finanziellen Verhältnisse der Schulen und der Lehrer, von welchen das vom 3. März 1897 das wich-

24) In einer Kabinetsordre Friedrichs des Großen vom 5. September 1779 heißt es: „Auf dem platten Lande ist es genug, wenn die Leute ein bischen lesen und schreiben lernen; wissen sie zu viel, so laufen sie in die Städte und wollen Sekretairs und so was werden". Schmid's Encyklopädie, 2. Aufl. I. S. 257 Anm.

25) Ueber die in Preußen gemachten Versuche zur Herstellung eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes s. Clausnitzer, Geschichte des preußischen Unterrichtsgesetzes, 2. Aufl. 1891, und Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens in Preußen von 1817 bis 1868, Aktenstücke mit Erläuterungen aus dem Ministerium der geistlichen ꝛc. Angelegenheiten. 1869. Weitere Vorlagen wurden dem Landtage 1869, 1877, 1890 und 1892 gemacht. Vgl. F. Schmid, Der neue preußische Gesetzentwurf über die öffentliche Volksschule. 1891. In Bayern wurde 1867 ein auch im Buchhandel erschienener Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen dem Landtage vorgelegt.

tigste ist. Daneben steht eine bunte Menge gesetzlicher und anderer Bestimmungen für einzelne Landesteile. Bayern besitzt namentlich ein Gesetz vom 10. Nov. 1861 über die Aufbringung des Bedarfs für die deutschen Schulen, das sich auch mit der Besetzung der Schulstellen und der Belohnung der Lehrer beschäftigt. Das sächsische Hauptgesetz über das Volksschulwesen datiert vom 26. April 1873, das württembergische vom 29. Sept. 1836, das badische vom 8. März 1868 (jetzige Fassung vom 13. Mai 1892), das hessische vom 16. Juni 1874; alle diese Gesetze haben durch spätere Gesetze Veränderungen und Ergänzungen erfahren.

§ 13. In allen deutschen Staaten sind die Eltern und die Personen, die statt ihrer Kinder zu erziehen haben, verpflichtet, dieselben während gewisser Lebensjahre entweder in die öffentliche Volksschule zu schicken, oder ihnen in anderen Lehranstalten oder zu Hause in gleichem Umfange Unterricht erteilen zu lassen. Die Schulpflicht beginnt im Allgemeinen mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahr. In Bayern und Württemberg dauert die Schulpflicht jedoch nur sieben Jahre, indem sie schon nach vollendetem 13. Lebensjahre endigt[26]), und nach einer in einigen Teilen Preußens noch anwendbaren Bestimmung des Allgemeinen Landrechts endigt sie, wenn das Kind die einem vernünftigen Menschen seines Standes notwendigen Kenntnisse erworben hat. Nach den meisten Gesetzgebungen können Kinder, welche nach Ablauf der normalen Schulzeit das Ziel der Volksschule nicht erreicht haben, noch ein oder zwei Jahre in derselben festgehalten werden. Der Eintritt in ein Gewerbe als Lehrling ist durch Entlassung aus der Volksschule bedingt. In Fabriken dürfen Kinder unter 13 Jahren überhaupt nicht, Kinder über 13 Jahren nur beschäftigt werden, wenn sie nicht mehr zum Besuch der Volksschule verpflichtet sind; durch Verordnung des Kaisers und Bundesrats kann diese Bestimmung auf andre Werkstätten, namentlich auch auf die Hausindustrie, ausgedehnt werden (Gewerbeordnung § 135 und 154)[27]). Die Erfüllung der Schulpflicht kann bezüglich der nicht eine öffentliche Schule besuchenden Kinder durch Heranziehung derselben zu den öffentlichen Schulprüfungen kontroliert werden. Wenn Kinder, welche der Volksschule angehören, dieselbe versäumen, so wird der Vater oder sein Stellvertreter polizeilich oder gerichtlich an Geld oder mit Haft bestraft, und zugleich kann der Schulbesuch mit Gewalt erzwungen werden. Die Bestimmungen über den Schulzwang gelten zwar zunächst nur für die Angehörigen jedes Staats, aber auf Grund eines unter den deutschen Staaten abgeschlossenen Kartells werden sie auch auf Fremde in dem Umfange angewendet, in welchem sie in deren Heimat gelten[28]).

§ 14. Die deutschen Volksschulen bezwecken religiös-sittliche Bildung und Unterweisung in den für das Leben allgemein (auch in den unteren Volksklassen) nötigen Kenntnissen und Fertigkeiten. Sie unterrichten demgemäß in Religion, im Lesen, Schreiben, Rechnen und Singen, ferner, soweit es die Verhältnisse gestatten, in Geographie, Geschichte, Naturkunde

26) Bis 1856 dauerte die Schulpflicht in Bayern nur sechs Jahre.

27) Der Vorrang der Schule vor der Fabrik hat sich nur langsam entwickelt. Ein preußisches Regulativ vom 9. März 1839 bestimmte, daß Kinder erst nach Vollendung des 9. Lebensjahrs zur Fabrikarbeit verwendet werden dürfen. Ein Gesetz vom 16. Mai 1853 machte dann das zurückgelegte 12. Lebensjahr zur Grenze, und diese Bestimmung ging 1869 in die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes über, welche ferner vorschrieb, daß schulpflichtige Kinder in Fabriken nur beschäftigt werden dürfen, wenn sie zugleich einen regelmäßigen Unterricht von mindestens drei Stunden täglich genießen. Erst durch die Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 wurde die im Text angegebene Bestimmung getroffen.

28) Für Preußen berechnete sich 1891 die Zahl der schulpflichtigen Kinder auf 5 401 566. Hiervon besuchten die öffentlichen Volksschulen 4 916 476, andere Unterrichtsanstalten 390 500, blieben wegen Gebrechen dem Unterricht fern 10 041, befanden sich aus anderen rechtmäßigen Gründen nicht in den Volksschulen 80 365, konnten in diese wegen Ueberfüllung nicht aufgenommen werden 3239 und fehlten unentschuldigt 945. Von den Volksschülern hatten 217 389 einen Schulweg von mehr als 2,5 km. Während 1882 auf 100 qkm 18 942 und auf 100 000 Einwohner 241 826 Volksschulklassen kamen, entfielen 1891 auf 100 qkm 23 748 und auf 100 000 Einwohner 276 232 Volksschulklassen. Nach demselben Maßstab war 1891 die Schulversorgung die beste in Berlin und sodann in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg und Köln, die schlechteste im Regierungsbezirk Gumbinnen, worauf die Bezirke Münster, Königsberg und Lüneburg folgten.

und Zeichnen, endlich die Knaben im Turnen und die Mädchen in weiblichen Handarbeiten[29]). Der Unterricht wird, abgesehen von einigen sächsischen und lothringischen Gemeinden, auch in nicht-deutschen Landesteilen in deutscher Sprache erteilt; nur den Religionsunterricht erhalten hier die Kinder in der Sprache ihrer Familie. Schulen dieser Art[30]) sind in allen deutschen Staaten entweder von den politischen Gemeinden oder von besonderen Verbänden (Spezialgemeinden) zu unterhalten; in beiden Fällen gewährt der Staat jedoch Zuschüsse, teils nach gesetzlichen Bestimmungen, teils, wenn der Schulbezirk den Aufwand allein nicht bestreiten kann, nach freiem Ermessen[31]).

Preußen besitzt besondere Schulgemeinden (Schulsocietäten) im Gebiete des Allg. Landrechts (mit Ausnahme von Ost- und Westpreußen) und in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein. Sie bestehen nach dem Allg. L.R. aus allen wirtschaftlich selbständigen Personen, welche in dem Schulbezirke ihren Wohnsitz haben und, sofern für die einzelnen Konfessionen besondere Societäten bestehen, der betreffenden Konfession angehören. Die Bildung und Aenderung der Bezirke steht den Bezirksregierungen zu. Schulsteuerpflichtig sind „nach Verhältnis ihrer Besitzungen und Nahrungen“ die Angehörigen der Societät. Die Besitzer von Gutsbezirken, die zu keiner politischen Gemeinde gehören, sind nicht steuerpflichtig, haben aber die Societät, wenn sie zur Aufbringung des Lehrergehalts unvermögend ist, nach Notdurft zu unterstützen, und ihr für Bau und Reparatur von Schulgebäuden die auf dem Gute hinreichend vorhandenen Baumaterialien unentgeltlich zu liefern. Die politischen Gemeinden sind berechtigt, die Schullasten der Societät abzunehmen und in Gemeindelasten zu verwandeln. Organ der die Korporationsrechte besitzenden Schulsocietät ist der Schulvorstand, der aus dem Gutsherrn, dem Prediger und zwei bis vier Mitgliedern der Societät besteht, welche ernannt oder gewählt werden. In Städten ist der Magistrat oder die Schuldeputation Schulvorstand. — In Sachsen ist die Schulgemeinde die Gesamtheit der der gleichen Konfession angehörigen Bewohner eines Bezirks mit Einschluß derjenigen Angehörigen anderer Konfessionen, welche eine eigene Volksschule nicht unterhalten. Die Schulbezirke fallen meist mit den Gemeindemarkungen zusammen, erstrecken sich aber unter Umständen auf mehrere Markungen oder Teile von solchen und auf selbständige Gutsbezirke. Die Schulgemeinden sind Korporationen und werden in den größeren Städten durch einen Ausschuß der städtischen Kollegien unter Hinzutritt von Geistlichen und Lehrern, sonst aber durch einen Vorstand vertreten, der aus dem Pfarrer, dem Lehrer und einer Anzahl von Mitgliedern der Vertretungen der beteiligten politischen Gemeinden besteht. Die Schullasten werden in den größeren Städten durch Zuschläge zu den Gemeindesteuern der Schulgemeindeangehörigen gedeckt, in den übrigen Schulbezirken zu einer Hälfte auf den Grundbesitz, zur andern auf die über 14 Jahre alten Schulgemeindeglieder umgelegt. In kombinierten Schulbezirken wird die von jedem Bestandteil beizutragende Quote von der Aufsichtsbehörde festgestellt. — In Süd- und Westdeutschland ist die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen prinzipiell Sache der

29) Die Entwicklung des Unterrichts in den beiden zuletzt genannten Fächern gehört der neuesten Zeit an. Während in Sachsen im Jahr 1874 Turnen an 7% der Schulen und weibliche Handarbeiten an 8% gelehrt wurden, wurde 1884 in dem zuerst genannten Fach an 35% und in dem zuletzt genannten an 88% der Schulen Unterricht erteilt. Für den Religionsunterricht konfessioneller Minderheiten müssen im Allgemeinen die Schulgemeinden sorgen, denen sie angehören; bei sehr geringer Kinderzahl werden die Schüler benachbarter Schulen zu diesem Zweck vereinigt. In Preußen (Erkenntnis des Kammergerichts vom 17. April 1893) und in Sachsen müssen Kinder, deren Eltern keiner anerkannten Religionsgesellschaft angehören, am Religionsunterricht einer anerkannten Religionsgesellschaft nach Wahl der Eltern teilnehmen.

30) Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Herstellung von Kleinkinderschulen (Kindergärten) und erweiterten (gehobenen) Volksschulen (Mittelschulen) besteht im Allgemeinen nicht (s. jedoch sächsisches Gesetz v. 26. April 1873 § 13). Die ersteren kommen auch thatsächlich nur ganz ausnahmsweise als Gemeinde-, der Regel nach als Privatunternehmungen vor.

31) Die starke Bevölkerungsvermehrung, der zufolge z. B. in Sachsen die Zahl der Schulkinder von 1874 bis 1890 um fast 33% gestiegen ist, hat ein rasches Wachsen der Schullasten zur Folge gehabt, und infolge dessen hat sich die Meinung verbreitet, daß die Schullasten den Gemeinden vom Staat abzunehmen seien. (S. dagegen oben § 4.) Demgemäß bezahlt in Preußen der Staat zum Grundgehalt jedes Lehrers einen Beitrag, bestreitet größtenteils die Alterszulagen und die Pensionen der Lehrer und deckt die von den Lehrerwitwen- und Waisenkassen mittelst ihrer ordentlichen Einnahmen nicht zu bestreitenden Ausgaben. Aehnliche Einrichtungen bestehen in den übrigen Staaten. In Bayern erhalten die Kreise einen großen Teil der von ihnen den Gemeinden zu zahlenden Zuschüsse aus der Staatskasse. In Sachsen wird der dritte Teil der in jeder Steuergemeinde aufkommenden Grundsteuer der betreffenden Schulgemeinde überwiesen. In Württemberg giebt die Staatskasse den Lehrern Alterszulagen. In Baden haben die Gemeinden und in Elsaß-Lothringen die Gemeinden und Bezirke sich zur Deckung des Schulbedarfs nur in gewissem Umfang zu besteuern, während der Rest vom Staat zu bestreiten ist. Zu diesen gesetzlichen Staatsleistungen kommen überall freiwillige nach dem Bedürfnis bemessene.

politischen Gemeinden. Wenn mehrere Gemeinden oder Teile von solchen zur Unterhaltung einer Schule zusammengelegt sind, werden die Kosten auf die Gemeinden nach der direkten Staatssteuer, nach der Einwohnerzahl oder nach der Zahl der beteiligten Familien verteilt. Die politischen Gemeinden decken den Schulaufwand wie die übrigen Gemeindeausgaben; doch dürfen im rechtsrheinischen Bayern zu den Ausgaben für konfessionelle Schulen Mitglieder anderer Konfessionen nicht beigezogen werden. In Bayern und Elsaß-Lothringen liegen den Kreisen und bezw. Bezirken gewisse Lasten ob.

Ein Teil des Schulaufwands wird herkömmlich durch Schulgeld gedeckt. Nachdem aber in Preußen schon das Allgemeine Landrecht (§ 32 II 12) seine Beseitigung erstrebt und Schleswig-Holstein und Nassau es schon 1814 und 1817 abgeschafft hatten, haben jetzt preußische Gesetze von 1888 und 1889 bestimmt, daß es von den im Schulbezirk einheimischen Kindern nur noch erhoben werden darf, soweit die auf Grund dieser Gesetze aus der Staatskasse zur Lehrerbesoldung zu leistenden Beiträge nicht die früheren Schulgeldleistungen der einheimischen Kinder erreichen. Infolge dessen spielt es in Preußen nur noch eine bescheidene Rolle. In Sachsen dürfen die Gemeinden das Schulgeld in keinem Falle abschaffen, in Württemberg und Baden nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Arme Kinder sind überall vom Schulgeld befreit; in Sachsen ist es aber zur Hälfte, in Bayern ganz von dem zu ihrer Unterstützung verpflichteten Armenverband zu entrichten. Das Schulgeld kam früher überall dem Lehrer zu und wurde demgemäß auch von ihm eingehoben. Jetzt erfolgt die Einziehung regelmäßig durch die Gemeinde, und es gehört nur in Bayern noch häufig, in Elsaß-Lothringen immer dem Lehrer, in den übrigen Staaten der Gemeinde. Die Höhe des Schulgelds wird in Ermanglung einer gesetzlichen Bestimmung in Preußen durch die Bezirksregierung, in Sachsen durch die Gemeinde bestimmt, in Bayern beträgt es gewöhnlich vierteljährlich 24 Kreuzer, in Württemberg liegt es in den meisten Gemeinden je nach ihrer Größe zwischen 48 Kreuzer und 2 fl. jährlich, in Baden werden 3,20 Mark jährlich erhoben.

Für Preußen giebt über die Arten des Schulaufwands (ausschließlich desjenigen für die leitenden und Aufsichtsbehörden) und seine Deckung folgende Tabelle Aufschluß, deren Zahlen Tausende von Mark bedeuten und zu deren zweiter und dritter Spalte zu bemerken ist, daß der Wert der freien Wohnung und Heizung der Lehrer zu den sächlichen Ausgaben gerechnet ist, zu denen außerdem namentlich die Ausgaben für die Bauten gehören:

Jahr	Ausgaben			Einnahmen										
				Schulgeld		v. Vermög.		Umlagen 2c.		vom Staat		Sonstiges		
	persönliche	sächliche	zusammen	überhaupt	%	überhaupt	%	überhaupt	%	überhaupt	%	überhaupt	%	Zusammen
1886	75 094	41 371	116 465	10 926	9,4	7 940	6,8	82 590	70,9	14 022	12,1	987	0,8	116 465
1891	92 717	53 509	146 226	1 379	0,9	12 895	8,8	84 114	57,5	46 496	31,8	1342	1,0	146 226

Das allmähliche Wachsen des Schulaufwands ergiebt sich aus der folgenden Tabelle, deren erste Hälfte angiebt, wieviel Mark der Schulkosten jeweils auf den Kopf der Bevölkerung entfielen, während die zweite zeigt, wie viel Mark jeweils auf ein Schulkind trafen.

Jahr	in den Städten	auf dem Land	zusammen	in den Städten	auf dem Land	zusammen
1861	2,01	1,44	1,61	14,64	8,80	10,37
1864	2,33	1,45	1,72	17,28	8,99	11,35
1867	2,66	1,56	1,91	19,97	9,41	12,38
1871	3,08	1,93	2,30	22,53	11,40	14,52
1878	5,00	3,37	3,79	34,46	19,05	23,65
1886	4,78	3,72	4,11	33,56	19,79	24,07
1891	5,48	4,49	4,89	39,99	24,73	29,74

In Bayern betrug 1893/4 das Schulgeld, das 1886/7 auf 1 807 844 Mark gestiegen war, noch 1 615 417 Mark, der persönliche Schulaufwand belief sich auf 10 283 952, der sächliche auf 7 786 756 Mark. In Sachsen betrug 1889 der Aufwand auf die öffentlichen

Volksschulen 18 154 456 Mark, wobei die Kosten für Neubauten mit 3 429 146 Mark nicht inbegriffen sind; von den Gesamtkosten entfielen auf persönliche Ausgaben 13 848 286, auf sächliche Ausgaben 4 306 170 Mark und es wurden 6 544 831 Mark durch Gemeindeumlagen, 5 077 582 Mark durch Schulgeld, 1 540 348 Mark vom Staat, der Rest durch sonstige Einnahmen gedeckt.

§ 15. In konfessionell nicht oder wenig gemischten Schulbezirken oder Gemeinden behandeln die Schulen überall die Religion des herrschenden Bekenntnisses als Hauptlehrgegenstand, werden mit Lehrern nur dieses Bekenntnisses besetzt und sind also konfessionelle Schulen. Für gemischte Bezirke gilt dagegen in einzelnen Staaten der Grundsatz der konfessionellen, in andern der der Simultanschulen, und in wieder anderen sind beide Einrichtungen zulässig. Wo besondere Schulbezirke bestehen, werden, wenn das Prinzip der Simultanschulen angenommen ist, die Bezirke so weit möglich so gebildet, daß sie nur Angehörige einer Konfession umfassen, und die Angehörigen derselben politischen Gemeinde daher je nach der Konfession verschiedenen Schulbezirken zugeteilt.

Was zunächst Preußen betrifft, so können hier im Gebiete des Allgemeinen Landrechts die Schulen sowohl konfessionell als simultan organisiert werden. Die Entscheidung über die Verwandlung konfessioneller Schulsocietäten in gemischte und umgekehrt steht der Staatsregierung zu[32]). Dagegen sind in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein nur konfessionelle Schulen und in Nassau[33]) nur gemischte Schulen zulässig[34]). In Bayern sind die Schulen in der Regel konfessionell; über die Umwandlung konfessioneller Schulen in gemischte und umgekehrt entscheidet die Staatsregierung auf einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß der Gemeinde (Kgl. Verordnung vom 26. August 1883)[35]). In Sachsen und Württemberg sind nur konfessionelle Schulen zulässig, während Baden nur Simultanschulen hat und in Hessen die Simultanschulen die gesetzliche Regel bilden, die nur insofern beschränkt ist, als die vorhandenen konfessionellen Schulen nur durch Beschluß der politischen Gemeinde und der Vorstände der beteiligten Konfessionsgemeinden in gemischte verwandelt werden können.

§ 16. Der Inhalt und Umfang der Schulunterhaltungspflicht der Gemeinden oder Schulverbände ist durch Vorschriften näher bestimmt, welche die Qualifikation und Belohnung der Lehrer (s. hierüber den folgenden §), das Verhältnis der Zahl der Kinder zu der der Lehrer, die Beschaffenheit der Schulgebände und das Schulinventar betreffen. Die Zahl der von einem Lehrer zu unterrichtenden Kinder soll in Preußen in

32) Gneist, Die konfessionelle Schule. 1869. Derselbe, Die Simultanschule. 1880. Bierling, Die konfessionelle Schule in Preußen. 1885. Geschichtliche Darstellung des Verfahrens der preuß. Unterrichtsverwaltung bei Errichtung der Volksschulen in Gegenden mit konfessionell gemischter Bevölkerung, unter Benützung der Akten des Ministeriums, Centralblatt f. d. ges. Unterrichtsverwaltung. 1878 (auch gesondert erschienen).

33) Firnhaber, Die nassauische Simultanvolksschule, 2 Bde. 1881 u. 1883.

34) 1891 waren in Preußen vorhanden

	Schulen	Klassen	mit Lehrern	mit Kindern
evangelische	23 748	53 562	46 281	3 050 820
katholische	10 154	25 198	21 547	1 633 779
sonst. christl.	1	1	1	44
jüdische	244	307	305	9 519
gemischte	595	3 778	3 597	220 314

Das Gewicht der Zahl der gemischten Schulen wird noch dadurch herabgemindert, daß nicht wenige gemischte Schulen nur begründet worden sind, damit den Kindern der Minorität der auf andere Weise nicht zu erreichende Religionsunterricht erteilt werden könne. In diesen Fällen ist der um ihretwillen gewonnene Lehrer zunächst als Religionslehrer, sonst wesentlich als technischer Lehrer beschäftigt; an andern Schulen sind zwar die unteren Klassen paritätisch, die oberen aber konfessionell. Von den 595 gemischten Schulen befanden sich 239 mit 152 030 Kindern in Städten, 356 mit 68 282 Kindern auf dem Land. Da die Zahl der sämtlichen Schulkinder auf dem Land 3 301 021 betrug, wurden nur 2,1% derselben in gemischten Schulen unterrichtet. Von je 100 evangelischen Kindern befanden sich in Schulen ihres Bekenntnisses 95,7, von je 100 katholischen 91,2. Daß diese Zahlen sich seit der Erhebung von 1886 trotz der fortwährenden Zunahme der konfessionellen Mischung der Bevölkerung kaum geändert haben, zeigt, welche Aufmerksamkeit die Unterrichtsverwaltung der Erhaltung der konfessionellen Organisation der Volksschule widmet. Daß die katholischen Kinder häufiger als die evangelischen in Schulen untergebracht sind, die nicht ihrem Bekenntnis angehören, beruht auf dem zerstreuteren Wohnen der Katholiken.

35) Bayern besaß im Jahr 1895

5130	oder	70,5%	katholische	Schulen
1915	"	26,3%	protestantische	Schulen
142	"	2,0%	simultane	Schulen
88	"	1,2%	jüdische	Schulen
7275	"	100%	überhaupt	Schulen

Ueber die Hälfte der Simultanschulen befand sich in der Pfalz.

einklassigen Schulen 80, in mehrklassigen 70 nicht übersteigen, in Bayern 100, in Sachsen 60 (wenn aber der Unterricht in getrennten Klassen erteilt wird 120, in mittleren Volksschulen 50, in höheren 40), in Württemberg 90 (wenn aber der Unterricht in getrennten Abteilungen erteilt wird beim Vorhandensein einer Lehrerstelle 120, beim Vorhandensein mehrerer 130), in Baden 100[36]). Abteilung der Kinder nach dem Geschlecht wird regelmäßig nicht verlangt, teils weil wegen der Trennung nach der Konfession hierfür wenig Raum bleibt, teils weil die Vereinigung der Geschlechter beim Unterricht nicht für gefährlich gehalten wird[37]).

§ 17. Die Anstellung als ständiger Lehrer an einer Volksschule ist durch die Ablegung von zwei staatlichen Prüfungen bedingt. Während die Vorbereitung auf die zweite mehr praktische während der provisorischen Versehung von Schuldiensten erfolgt, unterhalten zur Vorbereitung auf die erste die Staaten Präparandenschulen und Seminare; zur Prüfung werden aber, abgesehen von Bayern und Hessen, auch Kandidaten zugelassen, welche sich in anderer Weise vorbereitet haben. Die in der Regel konfessionell und als Internate organisierten Seminare haben zwei bis drei Jahreskurse. Die ähnlich eingerichteten Präparandenschulen unterrichten konkurrierend mit Privatlehrern und mit den Mittelschulen die Lehramtskandidaten von der Entlassung aus der Volksschule bis zum Eintritt in das Seminar[38]). Die Lehrerinnen haben in Preußen nur eine einzige Prüfung abzulegen.

Die Lehrerernennung kommt einer Staatsbehörde zu. In einigen Ländern haben jedoch die Gemeinden ein Vorschlagsrecht (in Preußen in vielen, in Baden und Hessen in allen Städten, in Sachsen in den Gemeinden mit mindestens 10 Lehrern, in der bayrischen Pfalz in allen Gemeinden). Ein ähnliches Vorschlagsrecht steht in einem Teil Deutschlands

---

36) Der thatsächliche Zustand entspricht diesen Bestimmungen zum Teil nur unvollkommen, wie für Preußen die folgenden für 1891 ermittelten Zahlen ergeben, denen die entsprechenden für 1886 in Klammern beigesetzt sind. Von den 4 916 476 (4 838 247) Kindern, die die Volksschulen besuchten, befanden sich 1 661 182 (2 233 373) in stärker gefüllten Klassen, und von den 3 255 294 (2 604 874) in normalen Klassen unterrichteten Kindern befanden sich 574 311 (581 477) in Halbtagschulen und 521 113 (476 769) in Schulen mit 3 Klassen und 2 Lehrern, d. h. für 1 095 424 (1 058 246) Kinder war die Ueberfüllung der Klassen durch eine Verkürzung der Schulzeit verhütet. Die Zahlen beweisen aber, daß die Verhältnisse in der Besserung begriffen sind, und dies zeigt sich auch dadurch, daß ein vollbeschäftigter ordentlicher Lehrer 1858 auf 81,3, 1871 auf 75, 1882 auf 72,4, 1886 auf 74,7 und 1891 auf 70 Schüler entfiel.

In Bayern scheint die Wirklichkeit den Vorschriften besser zu entsprechen, da im Jahr 1852 bei 570 712 Schülern und 8867 Lehrern auf 64,3 Schüler ein Lehrer traf, und das Verhältnis sich stetig so besserte, daß 1894/95 bei 819 892 Schülern und 13 834 ordentlichen Lehrern auf 59 Schüler ein Lehrer entfiel. In Württemberg kamen 1897 8269 vollbeschäftigte Lehrer auf 299 632 Schüler und also auf einen Lehrer 36 Schüler.

37) Von den 2 467 558 Knaben und 2 448 918 Mädchen, welche 1891 die preußischen Volksschulen besuchten, wurden 1 718 269 Knaben und 1 691 812 Mädchen in gemischten Klassen unterrichtet. In Bayern zerfielen 1894/5 die 7275 Elementarschulen in 433 Knabenschulen, 438 Mädchenschulen, 120 in einzelnen Klassen gemischte und 6284 ganz gemischte Schulen.

38) Preußen besaß 1892 35 staatliche zweikursige Präparandenschulen mit 2305 Schülern, 111 dreikursige staatliche Seminare mit 10 133 Schülern und 11 ebensolche Seminare mit 703 Schülerinnen. Während die Schüler der Präparandenschulen bis auf 70 Externe waren, zerfielen die der Seminare in 5814 männliche und 363 weibliche Interne und 4319 männliche und 340 weibliche Externe. Die Lehrer der Volksschulen machen fast ausnahmslos ein staatliches Seminar, aber nur zum kleineren Teil eine staatliche Präparandenschule durch, von den Lehrerinnen geht nur eine verhältnismäßig kleine Zahl aus den staatlichen Seminaren hervor. Bayern unterhielt 1898 15 Seminare, sämtlich Internate und von 842 männlichen und 162 weiblichen Schülern besucht. Die von 1802 Zöglingen besuchten 38 Präparandenschulen waren Externate. Sachsen hatte 1889 17 sechsklassige Seminare, welche die Schüler nach Absolvierung der Volksschule aufnehmen und Internate sind. Eines ist katholisch, die andern sind evangelisch. Außerdem bestand ein vierklassiges Lehrerinnenseminar für Interne und ein fünfklassiges für Externe, beide evangelisch. Württemberg hat vier staatliche und zwei private evangelische und zwei staatliche katholische Lehrerseminare, ferner ein staatliches evangelisches Lehrerinnenseminar; sie besaßen 1897 566 Schüler. In Baden und Hessen sind die Seminare konfessionell gemischt.

den Eigentümern gewisser Güter zu; es hängt mit der Entwicklung des Schuldienstes aus dem niederen Kirchendienst zusammen, ist regelmäßig mit gewissen Verpflichtungen hinsichtlich der Unterhaltung des Schulgebäudes und des Lehrers verbunden und wird als Schulpatronat bezeichnet. Es ist auf dem linken Rheinufer, in Baden, Sachsen, Westpreußen und Posen aufgehoben.

Die Disziplin über die Lehrer wird von den ihnen vorgesetzten Behörden gehandhabt; die Strafe der Dienstentlassung kann nur nach vorherigem förmlichen Verfahren verhängt werden (in Preußen durch das Plenum der Bezirksregierung).

Ueber ihre Bezüge trifft für Preußen ein Gesetz vom 3. März 1897 die Hauptbestimmungen. Danach erhalten die Lehrer außer freier Dienstwohnung oder entsprechender Mietsentschädigung ein Grundgehalt und Alterszulagen. Wenn die zur Unterhaltung einer Schule Verpflichteten das Grundgehalt, das bei endgültiger Anstellung für Lehrer nicht unter 900 Mark und für Lehrerinnen nicht unter 700 Mark betragen darf, nach der Meinung der Aufsichtsbehörden zu niedrig bestimmen, können diese eine der Leistungsfähigkeit der Verpflichteten und dem Bedürfnis der Schule entsprechende Festsetzung für Landschulen durch den Kreisausschuß, für Stadtschulen durch den Bezirksausschuß und in beiden Fällen in zweiter Instanz durch den Provinzialrat verlangen. Die zu der Stelle gehörenden Landnutzungen, Geld- und Naturalleistungen werden auf das Gehalt angerechnet. Bei dauernder Verbindung eines Schul- und Kirchenamts wird auch das mit dem letzteren verbundene Einkommen in das Grundgehalt eingerechnet[39]. Die Alterszulagen sind so zu gewähren, daß der Bezug nach siebenjähriger Dienstzeit beginnt, daß neun gleich hohe Zulagen in Zwischenräumen von je drei Jahren gewährt werden, und daß die Zulage für Lehrer mindestens 100 und für Lehrerinnen mindestens 80 Mark beträgt. Behufs gemeinsamer Bestreitung der Alterszulagen ist für die zur Aufbringung verpflichteten Schulverbände in jedem Regierungsbezirk eine von der Bezirksregierung verwaltete Kasse gebildet, deren Bedarf auf die Schulverbände nach der Zahl der beteiligten Lehrerstellen und dem Einheitssatz der Alterszulagen derselben umgelegt wird. Zu weiterer Erleichterung der Schulverbände leistet der Staat denselben Beiträge, die so berechnet werden, daß auf jeden alleinstehenden oder ersten Lehrer 500, auf jeden weiteren Lehrer 300 und auf jede Lehrerin 150 Mark jährlich kommen. Ferner bezahlt er für jede Lehrerstelle 337 und für jede Lehrerinstelle 184 Mark jährlich an die Alterszulagekasse derselben. Diese Zahlungen werden den Schulverbänden auf die von ihnen der Kasse geschuldeten Beiträge angerechnet. — In allen übrigen Staaten bestimmen Gesetze den Mindestgehalt der Lehrer (in Bayern Kongrua genannt) und zwar in Abstufungen entweder nach Ortsklassen (gebildet nach der Seelenzahl der politischen Gemeinde des Schulorts) wie in Bayern und Sachsen, oder nach der Zahl der Einwohner des Schulorts und der an der betreffenden Schule angestellten Lehrer, wie in Württemberg, oder nach Ortsklassen und Dienstjahren wie in Hessen, oder endlich lediglich nach Maßgabe der zurückgelegten Dienstzeit wie in Baden und Elsaß-Lothringen. Die sächsischen Lehrer an Schulen, welche von mehr als 40 Kindern besucht werden, und die bayrischen, württembergischen und badischen Lehrer erhalten steigende Dienstalterszulagen[40]. In den Mittelstaaten ist die Verwendung von geringer bezahlten unständigen

39) 1891 waren von den 71 731 Stellen für vollbeschäftigte Lehrer 15 430 mit einem kirchlichen Amt verbunden. Die Verbindung des Schul- und Kirchendienstes, welche die Lehrer nötigt, zwei Herren zu dienen und ihre sociale Stellung erniedrigt, besteht noch in den meisten deutschen Staaten, weil die Trennung den zur Unterhaltung der Schulen Verpflichteten große Opfer auferlegt.

40) Im Jahr 1821 hatten von 18 140 preußischen Landschullehrern 9250 ein Einkommen von 80 Thlr. und darunter, nur 7051 hatten mehr als 100 Thlr. und von diesen nur 987 mehr als 200 Thlr.; einer bezog durchschnittlich 259 Mark und von den 3745 Stadtschullehrern einer durchschnittlich 638 Mark. 1871 bezogen von 47 097 Lehrern noch 11 373 weniger als 600 und weitere 11 856 weniger als 750 Mark. Durch den seitdem auf die Gemeinden geübten Druck und die von der Staatsregierung gewährten Zu-

Lehrern, (Schulverweser, Schulgehilfen, Unterlehrer, Hilfslehrer) gesetzlich begrenzt[41]).

Dienstunfähig gewordene definitiv angestellte Lehrer und Lehrerinnen haben Anspruch auf Pension. Das dafür in Preußen maßgebende Gesetz vom 6. Juni 1885 schließt sich eng an die Beamtenpensionsgesetze vom 27. März 1872 und 31. März 1882 an (nach zehnjähriger Dienstzeit $^{15}/_{60}$ der bisherigen Bezüge, für jedes weitere Dienstjahr $^{1}/_{60}$ mehr, Höchstbetrag der Pension $^{45}/_{60}$ des bisherigen Einkommens). Der Berechnung der Pension wird das gesamte Einkommen der zuletzt bekleideten Stelle einschließlich der Dienstalterszulagen, des Werts der Dienstwohnung und der Bezüge aus einem mit der Stelle dauernd verbundenen kirchlichen Amt zu Grunde gelegt. Die Pension wird bis zur Höhe von 600 Mark aus der Staatskasse bezahlt, während der Rest von Ruhegehaltskassen bestritten wird, welche durch Gesetz vom 23. Juli 1893 je für die Schulverbände eines Regierungsbezirks gebildet wurden. Sie beziehen ihren Bedarf von den Schulverbänden des Bezirks nach dem jeweiligen Einkommen der Lehrer und Lehrerinnen derselben, von dem jedoch je 800 Mark außer Ansatz bleiben. In Sachsen, Baden und Elsaß-Lothringen setzt die Pensionierung ebenfalls zehnjährige, in Württemberg neunjährige, in Hessen fünfjährige, in Bayern keine bestimmte Dienstzeit voraus. Die Höhe der Pension steigt mit den Dienstjahren, Bayern ausgenommen. Das Minimum beträgt in Württemberg und Hessen 40%, in Sachsen und Baden 30%, die jährliche Steigerung, welche in Hessen erst vom 10. Dienstjahr ab beginnt, beträgt in Baden und Hessen $1^{1}/_{2}$%, in Sachsen und Württemberg $1^{3}/_{4}$% des früheren Diensteinkommens. Der Höchstbetrag der Pension ist in Baden auf 75, in Sachsen auf 80, in Württemberg auf $92^{1}/_{2}$, in Hessen auf 100% des Diensteinkommens bestimmt. Die Pension wird gezahlt in Bayern, Württemberg und Sachsen von Pensionskassen der Lehrer, zu welchen diese Beiträge zahlen, in Hessen aus hierzu bereitgestellten Fonds, zu welchen die Gemeinden noch jährlich beizutragen haben. Ueberall gewährt der Staat Zuschüsse. In Baden ist das Staatsbeamten-, in Elsaß-Lothringen das Reichsbeamtengesetz maßgebend.

Zur Reichung von Witwen- und Waisenpensionen bestehen in Preußen teils für die Regierungsbezirke teils für die Provinzen Kassen, welche den Witwen mindestens 250, einer einfachen Waise 50 und einer Doppelwaise 84 Mark jährlich zu gewähren haben und welche die hiefür nötigen Mittel teils von den beteiligten Schulverbänden und teils aus der Staatskasse erhalten[42]).

---

schüsse hat sich das Lehrereinkommen aber jetzt sehr gesteigert, wie folgende Angaben für 1891 zeigen, denen in Klammern solche für 1886 beigesetzt sind. Das durchschnittliche Jahreseinkommen einschließlich des Werts der freien Wohnung und Feuerung betrug für einen Lehrer 1451 (1294), für eine Lehrerin 1171 (1108) Mark. Ein Einkommen bis 900 Mark ohne Berücksichtigung freier Wohnung und Feuerung bezogen in den Städten 20,24 (21,80), auf dem Land 40,75 (47,02), im Staat 33,96 (39,03)% der Lehrer und in den Städten 41,84 (66,98), auf dem Land 68,81 (80,98) und im Staat 51,95 (59,51)% der Lehrerinnen. Ein Einkommen zwischen 900 und 1800 Mark bezogen in den Städten 56,76 (62,05), auf dem Land 55,37 (51,55) und im Staat 55,81 (54,90)% der Lehrer und in den Städten 57,99 (32,98), auf dem Land 31,10 (19,02) und im Staat 47,90 (40,47)% der Lehrerinnen. Von den Lehrern bezogen 0,42 (0,36)% über 3000 Mark und von den Lehrerinnen 0,11 (0,02)% über 2000 Mark. Ueberall ist das Einkommen aus dem Kirchendienst inbegriffen. In Bayern bezog 1894/5 durchschnittlich jährlich ein wirklicher Lehrer 1542, ein Verweser 887 und ein Hilfslehrer 707 Mark; die Religionslehrer, Arbeitslehrerinnen ꝛc. sind nicht einbegriffen. In Sachsen bezogen 1889 die 7813 Lehrer und Lehrerinnen 12 185 170 Mark, so daß auf den Kopf 1580 Mark entfielen.

41) In Preußen gab es 1891 neben 70 094 vollbeschäftigten ordentlichen (männlichen und weiblichen) Lehrern 1637 vollbeschäftigte Hilfslehrer, 4483 nicht vollbeschäftigte Hilfslehrer (darunter 2407 Religionslehrer für die konfessionelle Minderheit der Schulkinder) und 37 129 Handarbeitslehrerinnen. Bayern besaß 1894/5 9380 wirkliche (d. h. ständig angestellte) Lehrer, 1920 Verweser und 1472 Hilfslehrer (neben Religions-, Turn-, Zeichnen- und Arbeitslehrern). In Württemberg wirkten 1897 neben 3476 vollbeschäftigten ständigen Lehrern 4793 vollbeschäftigte unständige Lehrer.

42) Vgl. die Gesetze vom 22. Dezember 1869, 24. Februar 1881, 19. Juni 1889 und 27. Juni 1890.

In eigentümlicher Weise hat Baden durch Gesetz vom 13. Mai 1892 die Verhältnisse der Lehrer geregelt. Die etatsmäßigen Lehrer und Lehrerinnen erhalten außer freier Wohnung einen Jahresgehalt von mindestens 1100 Mark, der nach dem Dienstalter bei Lehrern bis auf 2000, bei Lehrerinnen bis auf 1500 Mark steigt. Nicht etatmäßige Lehrer erhalten vor Ablegung der zweiten Prüfung 800, nachher 900 Mark jährlich. Diese Bezüge und ebenso die nach dem Staatsbeamtengesetz bemessenen Ruhegehalte und Witwen- und Waisenpensionen bezahlt der Staat. Derselbe erhält dafür von den Gemeinden jährliche Leistungen, welche sich nach der Zahl ihrer Haupt- und Unterlehrer, nach ihrer Einwohnerzahl und nach der Zahl ihrer Schulkinder bestimmen. Die Gemeinden beziehen die Renten des Schulvermögens, doch kann der Lehrer verlangen, daß die dazu gehörenden Liegenschaften ihm verpachtet werden, in welchem Fall der Pacht ihm vom Gehalt abgezogen und der Gemeinde auf ihre Schuldigkeit an den Staat angerechnet wird. Wenn die Rente des Schulvermögens und das Schulgeld zur Bestreitung der Schuldigkeit einer Gemeinde nicht ausreichen, hat sie Steuern zu erheben, deren Höchstmaß aber bestimmt ist und sich um so niedriger stellt, je mehr Steuern für andere Zwecke die Gemeinde erheben muß. Der auch durch solche Besteuerung nicht zu deckende Betrag der Schuldigkeit einer Gemeinde bleibt dem Staat zur Last. Die Städte bezahlen ihre Lehrer direkt und ohne Staatsbeiträge; sie können deren Bezüge in anderer als der gesetzlichen Weise, aber nicht ungünstiger regeln.

§ 18. Die Verwendung von Lehrerinnen findet nur in engen Grenzen statt. In Preußen und Bayern fehlen gesetzliche Bestimmungen. In Sachsen (Gesetz v. 26. April 1873) können Lehrerinnen an Mädchenschulen und an den unteren und mittleren Klassen gemischter Schulen wie Lehrer angestellt werden. In Württemberg (Gesetz v. 6. November 1888) werden sie nur unständig an Mädchen- und an unteren Knaben- und gemischten Klassen angestellt. In beiden Staaten verlieren sie durch Verheiratung ihre Stellen. In Baden, wo das Gesetz von 1868 sie noch ganz ignorierte und ein Gesetz von 1880 ihnen höchstens 6 % der Stellen zusprach, können ihnen seit 1892 10 % der Stellen gegeben werden [43]).

Im Gegensatz zu allen andern deutschen Staaten läßt Bayern die Mitglieder weiblicher geistlicher Orden als Lehrerinnen an öffentlichen Schulen zu. Sie werden vom Orden ausgebildet, haben aber dieselben Prüfungen abzulegen, wie weltliche Lehrerinnen. Die Begründung neuer Ordensniederlassungen ist durch landesherrliche Genehmigung, die Uebernahme neuer Schulen durch Beschluß der betreffenden Gemeinde, die Ausweisung aus einer Schule außerdem durch Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedingt. Die Ernennung und Versetzung der Lehrerinnen erfolgt durch die Ordensoberin mit Zustimmung der Kreisregierung. Die Bestimmungen über Minimalgehalte, Pensionen ꝛc. haben für geistliche Lehrerinnen keine Geltung [44]).

§ 19. Das natürliche Recht der Kirchen, den Religionsunterricht zu leiten und zu beaufsichtigen ist von allen deutschen Staaten anerkannt. Aber der Anspruch der katholischen Kirche, diese Aufsicht und Leitung ausschließlich zu üben [45]) und demgemäß z. B. über die Lehrbücher, die Zahl der Unterrichtsstunden und das zu verwendende Lehrpersonal zu entscheiden, wird verworfen. Mit Rücksicht darauf, daß die Volksschule vom Staat und den Gemeinden unterhalten wird, daher in erster Linie den weltlichen Interessen zu dienen und

43) Für die Ausdehnung der Verwendung von Lehrerinnen werden die mit ihnen gemachten günstigen Erfahrungen, der Lehrermangel und die Notwendigkeit, dem weiblichen Geschlechte neue Wirkungskreise zu eröffnen, angeführt. Dagegen wird geltend gemacht, daß durch die Verwendung von Lehrerinnen wegen ihrer Unbrauchbarkeit für Schulen mit nur einer Lehrkraft den männlichen Lehrern die angenehmeren und zur Heranbildung tüchtiger Lehrer besonders geeigneten Stellen in den größeren Orten weggenommen werden, und daß Lehrerinnen früher invalid werden und dem kirchlichen Einfluß zugänglicher sind als Lehrer. An den öffentlichen Volksschulen wirkten in Preußen 1886 neben 57 902 Lehrern 6848 Lehrerinnen, 1891 neben 61 807 Lehrern 8287 Lehrerinnen, in Bayern 1893 neben 11 651 ordentlichen Lehrern 1960 ordentliche Lehrerinnen, in Sachsen 1889 neben 7689 Lehrern 210 Lehrerinnen.

44) Vgl. Thudichum, Deutsches Kirchenrecht I. S. 345. Im Jahr 1886 waren neben 768 weltlichen Lehrerinnen 848 geistliche angestellt, welche über 50 000 Kinder unterrichteten.

45) Nach der päpstlichen Encyklika vom 8. Dezember 1864 Ziff. 44 und 45 sind Irrlehren die Sätze: Civilis auctoritas potest se immiscere rebus, quae ad religionem pertinent. Totum scholarum publicarum regimen, in quibus juventus christianae alicujus reipublicae instituitur, potest ac debet attribui auctoritati civili.

der Bekämpfung der Staatsgesetze und Andersgläubiger sich zu enthalten hat, übt der Staat eine Oberaufsicht auch über den Religionsunterricht. Demgemäß wird dieser Unterricht meist durch den Schullehrer erteilt, der vom Staat in der Religion geprüft wird, wobei aber den kirchlichen Organen eine angemessene Beteiligung gestattet wird; die Kirchenbehörden dürfen in der Regel den Lehrern über die Erteilung des Religionsunterrichts nur durch Vermittlung der Staatsbehörden Weisungen geben; die Lehrmittel sind entweder vor der Einführung den Staatsbehörden zur Genehmigung vorzulegen oder können nachträglich beanstandet werden[46]).

Für die Beschränkung der Leitung des Religionsunterrichts erhalten die Kirchen eine gewisse Entschädigung dadurch, daß ihre Organe an der Verwaltung der Schule überhaupt beteiligt werden. Bis in die neuere Zeit war die Lokalaufsicht den Ortsgeistlichen und die Verwaltung in zweiter Instanz den Superintendenten (Dekanen, Erzpriestern) für viele Angelegenheiten ganz überlassen. Ihre Rechte beruhten zwar auf Staatsgesetz, waren hierdurch aber den Geistlichen als solchen eingeräumt, ohne daß über sie den oberen Schulbehörden eine Disziplinargewalt zukam. Hierdurch wurde die Leitung der Schulen eine zwiespältige, und bei dem Gegensatz in welchem die katholische Kirche zum Staat steht, entstanden für diesen ernste Gefahren. Daher ist in neuerer Zeit in den meisten Staaten die Verbindung zwischen den geistlichen Aemtern und der Schulaufsicht gelockert und wenigstens die zweite Instanz häufiger mit reinen Staatsbeamten besetzt worden.

Bei der Schulverwaltung wird in den beiden unteren Instanzen zwischen inneren (d. h. technischen, eine fachmännische Bildung erfordernden) und äußeren (sonstigen) Angelegenheiten unterschieden. Die innere Verwaltung führt in unterster Instanz der Lokalschulinspektor, als welcher in Bezug auf konfessionelle Schulen auch jetzt noch regelmäßig der Ortsgeistliche der betreffenden Konfession fungiert, aber in widerruflicher Weise. Die äußere Schulverwaltung wird daneben von einer Ortsschulbehörde besorgt, als welche da, wo besondere Schulgemeinden bestehen, deren Vertretung thätig ist, während im Falle der Schulverwaltung durch die politische Gemeinde die Funktion vom Gemeinderat oder durch ein Kollegium geübt wird, welches die Gemeindebehörden (manchmal unter Mitwirkung der Eltern und Lehrer) bestellen; der Ortsschulinspektor ist in beiden Fällen geborenes Mitglied. In Baden und Hessen kommt der Ortsschulbehörde auch die technische Schulverwaltung zu. Auch die technische Verwaltung zweiter Instanz führt im größten Teil Deutschlands ein Geistlicher und zwar in derselben widerruflichen Weise, in welcher der Ortsgeistliche die Lokalschulinspektion führt[47]). In Sachsen, Baden, Elsaß-Lothringen und Hessen ist der Bezirks-(Kreis-)Schulinspektor aber ein den Dienst als Hauptamt besorgender, für alle Schulen ohne Unterschied der Konfession zuständiger Staatsbeamter. Für die äußere Schulverwaltung besitzen Preußen, Elsaß-Lothringen und Baden eine Kreis-(Bezirks-) Instanz überhaupt nicht, während dafür in Bayern, Sachsen und Württemberg das Bezirks-(Ober-)Amt teils allein, teils in Gemeinschaft mit dem Schulinspektor und in Hessen eine aus dem Kreisbeamten, Schulinspektor und weiteren Mitgliedern gebildete Kommission

46) Besonders eingehend ist die Angelegenheit in Preußen durch eine Verfügung des Ministers Falk vom 18. Februar 1876 geordnet (Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung S. 68). In Bayern (Verfassungsurkunde Beilage II § 38), Württemberg (Gesetz vom 29. September 1836 Art. 2) und Baden (Gesetz vom 9. Oktober 1860 § 12 und Gesetz vom 8. März 1868 § 27) ist der Geistliche ordentlicher Religionslehrer.

47) Die in Preußen infolge des Gesetzes vom 11. März 1872 über die Schulaufsicht zuerst in großer Zahl angestellten weltlichen Lokal- und Kreisschulinspektoren sind später größtenteils wieder durch die Ortsgeistlichen, Superintendenten und Erzpriester ersetzt worden. Im Jahr 1898 gab es noch 267 im Hauptamt verwaltete Kreisschulinspektionen neben 923, die im Nebenamt besorgt wurden. Unter den Inhabern der letzteren Stellen befanden sich ungefähr 80 von großen Städten für die Lokalschulaufsicht angestellte Beamte. Wenn die Lokalschulaufsicht dem Ortsgeistlichen nicht überlassen werden kann, wird sie gewöhnlich dem Kreisschulinspektor übertragen.

zuständig ist. Provinzialbehörden für das Volksschulwesen bestehen in Preußen, Bayern und Elsaß-Lothringen. Bei ihrer Bildung sind die Kirchen im wesentlichen unbeteiligt, indem in Preußen für die technische Verwaltung die Provinzialschulkollegien (Oberpräsident und Berufsbeamte) und im übrigen die Bezirksregierungen zuständig sind, während in Bayern die in technischen Fragen von einem Kreisscholarchat (Ehrenbeamte) und einem Kreisschulinspektor beratene Kreisregierung und in Elsaß-Lothringen der Bezirkspräsident und ein Bezirksunterrichtsrat (in dem auch einige Geistliche sitzen) die Geschäfte führen. Die oberste Leitung liegt in jedem Staat in der Hand eines Ministers, dem in Württemberg und Baden besondere Zentralbehörden unmittelbar untergeordnet sind, und zwar in Baden eine zugleich für die höheren Schulen zuständige rein weltliche Behörde, in Württemberg für die katholischen Schulen der zur Führung der Staatsaufsicht über die katholische Kirche gebildete katholische Kirchenrat (nur aus Katholiken bestehend), für die evangelischen Schulen das zur Führung des evangelischen Kirchenregiments berufene Konsistorium.

§ 20. Die Fortbildungsschule. Aus der Zeit, wo der ganze Jugendunterricht in einer sonntäglichen Unterweisung der Kinder durch den Pfarrer und den Küster bestand, haben sich in allen Teilen Deutschlands Sonntagsschulen erhalten, worunter jetzt Unterrichtseinrichtungen der Gemeinden verstanden werden, welche die Wiederholung des Lehrstoffs der Volksschule (gewöhnlich unter Ausschluß der Religionslehre) mit der aus dieser entlassenen und nicht in anderer Weise unterrichteten Jugend an den Sonntagen bezwecken. Da am Sonntag, wenn weder die Lehrer zu stark in Anspruch genommen, noch Knaben und Mädchen gemeinsam[48]) unterrichtet werden sollen, den Schülern nicht mehr als eine Unterrichtsstunde erteilt werden kann, wird der Unterricht in neuerer Zeit häufig ganz oder zum Teil auf Werktage und zwar gewöhnlich auf den Abend verlegt[49]). Die Schulen werden dann Fortbildungsschulen, oder, wenn sie nur während der Wintermonate bestehen, Winterabendschulen genannt. Die Zahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden beträgt gewöhnlich zwei bis vier und erreicht nur ganz ausnahmsweise das in Sachsen gesetzlich festgestellte Maximum von sechs. In Süd- und Mitteldeutschland sind die Gemeinden zur Unterhaltung von Sonntags- oder Fortbildungsschulen und die jungen Leute zu ihrem Besuch gesetzlich verpflichtet, und zwar ist die Schulpflicht in Bayern, Württemberg und Baden beiden Geschlechtern, in Sachsen und Hessen nur den Knaben auferlegt und dauert in Bayern, Sachsen und Hessen drei Jahre, in Baden für Knaben zwei Jahre und für Mädchen ein Jahr. In Württemberg (Gesetz vom 22. März 1895) haben die Knaben regelmäßig zwei Jahre lang die an Werktagen im Jahr 80 Unterrichtsstunden erteilende Fortbildungsschule, ausnahmsweise drei Jahre lang die Sonntagsschule zu besuchen, während die Mädchen umgekehrt regelmäßig eine Sonntagsschule und ausnahmsweise eine Fortbildungsschule drei und bezw. zwei Jahre lang zu besuchen haben. Wo solche landesgesetzliche Bestimmungen fehlen, findet der § 120 der Reichs-Gewerbeordnung Anwendung, nach welchem für gewerbliche Arbeiter unter achtzehn Jahren die Verpflichtung zum Besuch einer Fortbildungsschule durch Ortsstatut begründet werden kann[50]). Wo Sonntags- oder Fortbildungsschulen bestehen, sind die Eltern, Dienst- und Lehrherrn verpflichtet, ihren Kindern und Arbeitern die zum Besuch nötige Zeit zu gewähren, und wo Schulzwang besteht, sind wegen Schulversäumnissen sowohl die Eltern oder Arbeitgeber als die Schüler mit Geld- und Freiheitsstrafen bedroht.

---

48) In Baden bildet in kleinen Gemeinden der gemeinsame Unterricht für Knaben und Mädchen die Regel gemäß Verordnung v. 24. März 1876 § 7.

49) Diese Zeit kommt aber für Mädchen aus naheliegenden Gründen nicht in Betracht.

50) Der bescheidene Wert dieser Bestimmung ergiebt sich aus einer in Baden gemachten Erfahrung. Nachdem dort durch das Elementarunterrichtsgesetz von 1868 den Gemeinden die bis dahin vorhandene Pflicht zur Unterhaltung einer Fortbildungsschule und der Jugend die Pflicht zum Besuch einer solchen abgenommen worden war, hatten im Jahr 1871 von den 1586 Ge-

Für den Zwang zum Besuch der bezeichneten Anstalten können dieselben Gründe angeführt werden, wie für den Werktagsschulzwang (s. oben § 2). Da aber Zwang um so härter empfunden wird, je älter die Gezwungenen sind, da ferner die meist zur Zusammenfassung aller pflichtigen Jahrgänge in derselben Klasse genötigte Sonntags- oder Fortbildungsschule den älteren Schülern nur wenig bieten kann, wodurch dieselben leicht zu Störungen des Unterrichts verführt werden, und da endlich für Mädchen der Schulbesuch von geringerer Wichtigkeit und oft mit ihren häuslichen Pflichten schwer vereinbar ist, muß bei der Bemessung der Dauer des Schulzwangs überhaupt und namentlich für Mädchen große Mäßigung geübt werden. Es muß daher die in Sachsen geltende Bestimmung, nach welcher Kinder, welche die Volksschule bis zum vollendeten fünfzehnten Lebensjahre besuchen, von der weiteren Schulpflicht frei sind, gebilligt werden, und es kann die Entbindung aller derjenigen von der weiteren Schulpflicht, welche aus der Volksschule mehr als die Durchschnittskenntnisse mitbringen, nur wegen der Schwierigkeit der Durchführung einer solchen Bestimmung nicht verlangt werden. Für Schulen, die an Werktagen unterrichten, wird ein staatlicher Zwang zum Besuch sich nur ausnahmsweise rechtfertigen lassen und in der Regel nur von ortsstatutarischem Zwang die Rede sein dürfen. Denn sie stellen Anforderungen an die Zeit und Kraft der Schüler, die von den Lehrlingen mancher Gewerbe nicht erfüllt werden können, in Gemeinden mit weitzerstreuten Häusern oder schlechten Wegen ist der Schulbesuch in den Abendstunden vielen physisch unmöglich, und die Dorfschullehrer besitzen häufig die zu intensiverem Unterricht erforderliche Fähigkeit und die Gemeinden die zur Bestreitung der Kosten (Lehrerhonorar) erforderlichen Mittel nicht[51]). Freilich muß auf der andern Seite beachtet werden, daß die Gemeinden oft auch da, wo die Voraussetzungen für eine obligatorische Fortbildungsschule gegeben sind, dieselbe nicht einrichten, oder eine überkommene in schwierigen Zeiten aufheben. Auf Schulgeld verzichten bei den Sonntags- und Fortbildungsschulen selbst solche Gemeinden häufig, welche für die Volksschulen solches erheben[52]).

Neben den bisher besprochenen Fortbildungsschulen sind in den letzten Dezennien in allen deutschen Staaten noch andere entstanden, welche zum Unterricht in den Fächern der Volksschule solchen in der Berufsbildung der Schüler fügen und ihre Wirksamkeit auf höhere Altersklassen ausdehnen. Sie zerfallen in landwirtschaftliche, kaufmännische (handelswissenschaftliche) und gewerbliche (Gewerbeschulen). Die beiden zuletzt ge-

meinden des Landes nur noch 323 eine Fortbildungsschule. Der Staat sah sich deshalb im Jahr 1874 veranlaßt, die aufgehobenen Pflichten wieder einzuführen. In Preußen gilt nur der angeführte § der Gew.O., womit zusammenhängt, daß die Fortbildungsschulen nicht wie in den andern Staaten dem Unterrichtsminister, sondern je nach den Aufgaben, die sie verfolgen, dem Minister für Gewerbe und Handel oder dem Landwirtschaftsminister unterstellt sind. Im Auftrag des ersteren erschien: Lüders, Die Entwicklung der Fortbildungs- und gewerblichen Fachschulen in Preußen von 1883 bis 1890. Die geringe Entwicklung der ländlichen Fortbildungsschulen schildert eine vom Minister für Landwirtschaft 1897 veröffentlichte Denkschrift, welche für das Schuljahr 1896/7 folgende Zahlen der Schulen und Schüler angiebt: Ostpreußen 0, Brandenburg 1 und 26, Pommern 3 und 25, Westpreußen 8 und 91, Westphalen 8 und 138, Posen 21 und 213, Schlesien 33 und 910, Sachsen 41 und 735, Schleswig 50 und 384, Hohenzollern 51 und 504, Hannover 183 und 1982, Rheinprovinz 206 und 3791, Hessen-Nassau 320 und 4518. Die Gesamtkosten für diese 875 Schulen belaufen sich auf 92 000 Mark. Die Ursache dieses unbefriedigenden Zustands sieht die Denkschrift in dem Mangel an Verständnis für die Schulen bei der klein- und mittelbäuerlichen Bevölkerung, in dem Mangel an Interesse in den großbäuerlichen Kreisen, namentlich aber in der geradezu feindlichen Stellungnahme der Großgrundbesitzer, insbesondere derjenigen des Ostens, die von besserer Bildung der ländlichen Arbeiter Unzufriedenheit derselben und stärkeren Zug in die großen Städte befürchten.

51) Man kann gegen den Zwang auch die befriedigenden Ergebnisse der Prüfungen anführen, welche mit den Rekruten über ihre Schulkenntnisse angestellt zu werden pflegen. Nach denselben werden analphabete Rekruten auch in Preußen, wo allgemeine Fortbildungsschulen nur in geringer Zahl bestehen, immer seltener. Vgl. oben § 8.

52) In Baden ist die Erhebung von Schulgeld für den Besuch der Fortbildungsschule sogar vom Staat verboten. Joos a. a. O. S. 232.

nannten Arten kommen nur in Städten, die zuerst genannte Art nur in Landgemeinden vor, weshalb manchmal synonym mit der angegebenen Einteilung die in städtische und ländliche Fortbildungsschulen gebraucht wird.

Die landwirtschaftlichen kranken daran, daß in Landgemeinden nur selten tüchtige Lehrer für landwirtschaftlichen Unterricht zu finden sind[53]). Die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen ziehen die Lehrer von höheren Schulen heran und sind dadurch in der Lage, neben den Fächern der Volksschule nicht nur Zeichnen, Modellieren, Buchführung und neuere Sprachen in den Lehrplan aufzunehmen, sondern ihren Unterricht auch auf Geometrie, Physik, Chemie, Geographie, Volkswirtschaftslehre, Wechselrecht und andere Fächer zu erstrecken. Alle Fächer werden aber nicht systematisch, sondern nur nach Maßgabe der Anwendung, die sie in den Berufen der Schüler finden, vorgetragen.

Der Besuch einer der Berufsbildung dienenden Fortbildungsschule befreit da, wo die gewöhnliche Fortbildungsschule obligatorisch ist, vom Besuch derselben. Andrerseits kann die Schulpflicht, welche nach § 120 der Gewerbeordnung eingeführt werden kann, auch für die gewerblichen und kaufmännischen Fortbildungsschulen begründet werden, und in Bayern dürfen die Gemeinden statt der Sonntagsschule eine die Berufsbildung befördernde Fortbildungsschule mit Zwangscharakter einrichten.

2. Die allgemeinen höheren Schulen für das männliche Geschlecht.

Vgl. einen Teil der auf S. 504 und 508 angeführten Litteratur und Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, historisch-statistische Darstellung I, 1864, II, 1869, III, 1874. Wiese-Kübler, Verordnungen und Gesetze für die höheren Schulen in Preußen, 3. Aufl. 1886 u. 1888. Statistisches Jahrbuch für die höheren Schulen Deutschlands (N. F. von Mushacke's Schulkalender), seit 1880. Rethwisch, Deutschlands höheres Schulwesen im neunzehnten Jahrhundert, 1893. Baumeister, Handbuch der Erziehungs- und Unterrichtslehre für höhere Schulen, I, 1. Abteilung (Geschichte der Pädagogik, von Th. Ziegler. 1895), I, 2. Abteilung (Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens, von verschiedenen Verfassern. 1897). Verhandlungen über die Fragen des höheren Unterrichts, Berlin, Dezember 1890, im Auftrag des Unterrichtsministers, 1891. Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart, 2. Aufl. 1896. Schrader, Die Verfassung der höheren Schulen, 3. Aufl. 1889.

§ 21. Die ersten höheren Schulen, die zugleich in den christlichen Staaten die ersten Schulen überhaupt waren, entstanden in den Klöstern und an den Bischofssitzen zur Erziehung des Klerus. „Die Ausübung der gottesdienstlichen Funktionen setzte die Kenntnis der Kirchensprache und einige Uebung im Gesang voraus; lesen, schreiben und singen waren daher notwendig die ersten Unterrichtsgegenstände und werden in den Kapitularien Karls des Großen den Klosterschulen vorgeschrieben. Da dem Klerus außer den gottesdienstlichen Uebungen das regimen animarum in immer weiterem Maße als Berufsaufgabe zufiel, so wurden ihm die hiefür notwendigen Kräfte des Lehrers und Leiters immer notwendiger. Die Rhetorik und Dialektik traten sonach in den Vorbildungskursus des Klerus ein. Dieselbe Aufgabe machte aber auch die Sachwissenschaften erforderlich und so kommen zu den drei artes sermocinales (Grammatik[54]), Rhetorik, Dialektik) die artes reales: Arithmetik, Geometrie, Astronomie und die hier eingeordnete Musik. Auf diesen septem artes liberales[55]) wird dann, als auf der Grundlage, die höchste Wissenschaft, die sacra theologia, aufgebaut.“ (Paulsen.)

Seit dem 13. Jahrhundert wird der Unterricht allgemeiner. Die neugegründeten Lehr-

53) Die Volksschullehrer können nur ausnahmsweise die Befähigung besitzen.

54) Von Hrabanus Maurus (776—856) definiert als scientia interpretandi poetas atque historicos et recte scribendi loquendique ratio.

55) Die Siebenteilung steht in Beziehung zu den Sprüchen Salomos 9, 1: Die Weisheit bauete ihr Haus und hieb sieben Säulen. Die drei zuerst genannten Wissenschaften werden auch als trivium, die vier andern als quadrivium bezeichnet. Von diesen aus dem 9. Jahrhundert stammenden Worten hat sich das erste in den Bezeichnungen Trivialschulen (für niedere Schulen) und trivial (für gewöhnlich) erhalten.

orden der Dominikaner, Franziskaner und Augustiner verbanden mit ihren Niederlassungen in fast allen Städten Schulen, die immer mehr Externe zuließen. Das Laterankonzil von 1215 machte allen Kollegiatkirchen die Unterhaltung von Schulen zur Pflicht, und endlich entstanden in den größeren Städten bei den Pfarrkirchen Schulen. Die zuletzt erwähnten Anstalten werden gewöhnlich Stadt- oder Ratsschulen genannt, weil sie hinsichtlich der äußeren Verhältnisse unter dem Stadtregiment standen; der Magistrat beschaffte das Lokal, stellte das Schulgeld fest und ernannte (oder präsentierte) und besoldete den jährlich gewählten Rektor, während die Annahme und Bezahlung der weiteren Lehrer Sache des Rektors war[56]). Obgleich die Stadtschulen für den Nachwuchs des Bürgerstandes geschaffen wurden, waren sie doch regelmäßig Lateinschulen, die sich nur niedrigere Ziele als die Kloster- und Stiftsschulen steckten. Die Befriedigung der Bedürfnisse der unteren Klassen blieb den sogenannten deutschen oder Schreibschulen überlassen, die zuerst von Privatunternehmern eingerichtet und erst später vielfach von den Städten unterhalten wurden.

Mit der Reformation[57]) ging in den protestantischen Ländern das Schulwesen von der Kirche auf den Staat über und wurde neu geregelt. Die Landesherrn gründeten mit dem eingezogenen Vermögen von Klöstern und Stiftern Landesschulen[58]), und die Städte vermehrten ihre Anstalten, die der staatlichen Aufsicht unterstellt wurden. Als die erste staatliche Schulordnung ist der von Melanchthon ausgearbeitete „Unterricht der Visitatoren im Churfürstentum Sachsen" von 1528 anzusehen, an welchen sich die schon bei den deutschen Schulen erwähnten Bugenhagen'schen Ordnungen für eine Anzahl norddeutscher Schulen eng anschlossen. Bemerkenswert ist ferner die Reorganisation der Straßburger Schule durch Joh. Sturm im Jahre 1538, die große württembergische Kirchen- und Schulordnung von 1559 und die dieser fast wörtlich nachgebildete chursächsische Ordnung von 1580. Im heutigen Preußen, wo im einzelnen ähnlich wie in den übrigen Territorien reformiert wurde, kam eine Schulordnung in dieser Periode noch nicht zu stande. Im allgemeinen besaß im protestantischen Deutschland jede Stadt eine lateinische Schule, welche gleichzeitig niedere Gelehrten- und allgemeine Bürgerschule war, aber nur die Anstalten einiger größerer Städte lassen sich mit den heutigen Gymnasien vergleichen. In den ausschließlich für künftige Gelehrte bestimmten Landes-, Fürsten- oder Klosterschulen, die meist in den Räumen ehemaliger Klöster untergebracht und als Internate[59]) organisiert waren, fehlte die unterste Stufe — die Schüler traten erst zwischen dem 11. und 14. Lebensjahre ein —, wofür sie nicht selten durch philosophischen und theologischen Unterricht den Universitäten Konkurrenz machten[60]).

Die neue Organisation des Unterrichts entsprach einer Veränderung seines Inhalts.

---

56) Daß die Klöster und Stifter sich vielfach der Errichtung städtischer Schulen widersetzten, beruht nicht auf einem Gegensatz der letzteren gegen die Kirche, sondern nur auf dem Interesse der ersteren am Schulgeld.

57) Zur Kennzeichnung der Entwicklung des Schulwesens unmittelbar vor der Reformation mag die Angabe dienen, daß im Jahr 1485 in Nürnberg für die ungefähr 20 000 Einwohner vier Schulen bestanden, an welchen 4 Schulmeister mit 12 Gehilfen etwa 250 zahlende und etwa 150 arme Schüler unterrichteten.

58) Die ersten sind die drei von Herzog Moritz von Sachsen 1543 begründeten Fürstenschulen in Pforta, Meißen und Grimma, die in vielen andern Territorien zum Vorbild gedient haben. Die württembergischen Klosterschulen unterschieden sich von ihnen wesentlich dadurch, daß sie nur künftige Theologen aufnahmen, während die sächsischen Schulen von Anfang an auch für Juristen und Mediziner bestimmt waren.

59) Man wollte hierdurch die Ausbildung für den kirchlichen, Schul- und Staatsdienst in derselben Art erleichtern, wie es bisher die Klöster und Stifter gethan hatten. Die Einrichtung war um so nötiger, als durch die Aufhebung der Kanonikate, der Bischofswürde 2c. die Aussicht auf große Einkünfte und glänzende Stellungen weggefallen war, und reiche Leute infolge dessen ihre Söhne nur noch selten studieren ließen.

60) Im Jahr 1604 bestanden in Württemberg auf 160 Quadratmeilen 47 Lateinschulen mit 75 Lehrern und 2400 Schülern. Das Stuttgarter Pädagogium hatte gleichzeitig in 6 Klassen 300 Schüler und 7 Lehrer. Die 4 Klosterschulen unterrichteten im Jahr 1570 220 Schüler.

Der Anregung Italiens folgend hatte sich das Interesse der Litteratur und Kunst des klassischen Altertums zugewendet, das Lateinische, das im Mittelalter durch den täglichen Gebrauch fast zu einer neuen Sprache geworden war, wurde wieder in seinen alten Formen studiert, und die bis dahin nur Einzelnen bekannte griechische Sprache und Litteratur in den Lehrplan aufgenommen und eifrig getrieben. Erwerbung des Wissens, das die Alten besessen hatten, und Erlernung der Rede- und Dichtkunst, wie diese sie geübt hatten, also Imitation, war das Unterrichtsziel des etwa vom Jahr 1500 datierenden Humanismus[61]).

In den katholischen Territorien wurde das Unterrichtswesen in der gleichen Epoche in ganz ähnlicher Weise reformiert und zwar hauptsächlich durch die im Jahr 1540 vom Papst bestätigte Gesellschaft Jesu, welche nicht nur eine Menge eigener Kollegien zur Erziehung von Novizen und Fremden errichtete, sondern auch die Mehrzahl der bischöflichen Klerikalseminare[62]) übernahm und sich in den Besitz vieler bisher städtischer oder landständischer Anstalten zu setzen wußte. Der Orden schöpfte aus der Ueberzeugung, daß er der berufene Erretter der alten Kirche sei, eine hohe Begeisterung, eignete sich in der Erkenntnis, daß dieses Ziel nur durch Ueberlegenheit des Wissens zu erreichen sei, die sprachlich-litterarische Bildung des Humanismus vollkommen an und gelangte hierdurch zur Schaffung eines dem protestantischen ebenbürtigen Schulwesens.

Die Meinung der Humanisten, daß die antike Kultur die denkbar höchste Leistung des menschlichen Geistes sei, und die Erziehung deshalb auf die Imitation der Alten gerichtet werden müsse, kam im 17. Jahrhundert durch das Zusammenwirken verschiedener Umstände allmählich in Abgang. Die lutherischen Theologen wollten die Jugend wohl in der allgemeinen Gelehrtensprache und in der Sprache des neuen Testaments unterrichtet sehen, konnten sich aber an dem heidnischen Inhalt der alten Litteratur nicht erfreuen, und der auf Erwerbung der Seligkeit durch Frömmigkeit und werkthätige Liebe gerichtete Pietismus verhielt sich gegen die klassischen Studien mindestens gleichgültig. Das Erstarken der westlichen Völker führte zur Forderung der Ausbildung der Nationalsprache und der Unterweisung der Jugend in derselben[63]), zugleich aber auch zu einem starken Interesse für die französische Sprache und Litteratur, die Entwicklung der Naturwissenschaften durch Kopernikus, Galilei, Kepler, Descartes u. a. erzeugte das Gefühl der Ebenbürtigkeit der Gegenwart mit dem Altertum, und endlich drang von Frankreich her der Rationalismus und in seinem Gefolge die Aufklärung ein, deren Apostel allen Wert auf sachliche Kenntnisse und praktische Nützlichkeit legten, von Geschichte nichts wissen wollten und den alten Sprachen keinen größeren Wert beimaßen als einer beliebigen neuen.

---

61) Während nach der Gründung der Universitäten, die zuerst als studium generale bezeichnet wurden, alle andern Schulen studium particulare oder schola particularis genannt wurden, beschränkte man diese letzteren Benennungen allmählich auf die Lateinschulen, die auch scholae triviales oder Stadt- oder Ratsschulen genannt wurden und — zum Unterschied von den allmählich aufkommenden deutschen Schulen — große Stadt- oder Ratsschulen. Für die Landesschulen bürgerten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts die Humanisten die Benennung gymnasium ein, neben welcher zur Hervorhebung der Internatseinrichtung der Name paedagogium angewendet wird. Anstalten, die sich den Universitäten näherten, hießen gymnasium illustre oder academicum oder archigymnasium.

62) Das Tridentinische Konzil beschloß im Jahr 1563, daß in jeder Diöcese bei der Domkirche eine Anstalt bestehen soll, welche eine Anzahl Knaben vom 12. Jahr an in Grammatik, Gesang, Festrechnung und andern Wissenschaften, in der heiligen Schrift, den Kirchenschriftstellern, im Predigen, Beichthören und den heiligen Gebräuchen unterweist. Die Kosten sollen durch den Diöcesanklerus bestritten, der Unterricht von den Mitgliedern der Stifte oder durch taugliche Vertreter erteilt werden.

63) M. Opitz sagt in seinem 1618 erschienenen Aristarchus sive de contemptu linguae teutonicae: Während wir mit maßloser Begier fremde Sprachen erlernen, bringen wir die unsrige in Verachtung. Eher sollten wir streben, gleich wie wir von Franzosen und Italienern Geist und Eleganz erborgen, auch unsere Sprache nach ihrem Vorbild zu glätten und auszubilden; aber wir schämen uns unseres Vaterlandes und trachten danach, daß wir nichts weniger als die deutsche Sprache zu verstehen scheinen. Vgl. auch Scherer's deutsche Litteraturgeschichte S. 315 ff.

Die praktische Verwirklichung dieser Gedanken fand zuerst in den im Laufe des 17. und zu Anfang des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien zunächst für den Adel errichteten Ritterakademien statt[64]), die ihre Zöglinge auf den Hof- und Staatsdienst vorzubereiten unternahmen. Besonders im Norden von Deutschland gewann großes Ansehen und Einfluß das 1700 von Francke in Halle gegründete Pädagogium, in dem zwar die lateinische Sprache gründlich getrieben wurde, Griechisch aber nicht obligatorisch war, wodurch für Deutsch, Französisch, Mathematik, Geschichte, Geographie und mannigfaltige praktischen Unterweisungen (die „galanten Disziplinen") Zeit gewonnen wurde. Im Anschluß an diese und andere Vorbilder wurden im 18. Jahrhundert an allen Landesanstalten besondere Mathematiklehrer angestellt[65]), die Klosterschulen zum Teil in die Residenzen verlegt[66]) und, meist unter Beschränkung der griechischen Lektüre auf das neue Testament, bald diese bald jene praktisch nützlichen Fächer in den Lehrplan aufgenommen. Das Lateinische behielt zwar überall seine beherrschende Stellung, aber Lehrer und Schüler hatten den Glauben an den Wert des klassischen Unterrichts verloren und trieben ihn ohne Freude. Ueberdies waren die Lehrer schlecht, da das theologische Examen zugleich als Lehrerprüfung galt, was zur Folge hatte, daß das in geringem Ansehen stehende Lehramt als Durchgangsstufe zum Pfarramt diente und nur von solchen länger bekleidet wurde, welche zum Pfarramt nicht gelangen konnten[67]).

§ 22. Eine ebenso überraschende als tiefgreifende Veränderung erfuhren die Schulen seit dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts. In dem Augenblick, wo das Griechische nur noch für die Theologen und das Lateinische für die Juristen für wichtig galt, die lateinische Sprache auf den Universitäten durch die deutsche ersetzt wurde, und die moderne Kultur der antiken auf den mannigfaltigsten Gebieten den Rang abgelaufen hatte, kehrten die Schulen zur Pflege des Altertums zurück und verschafften derselben, indem sie ihr neue Seiten abgewannen, ein nie dagewesenes Ansehen. Während der alte Humanismus die klassischen Sprachen und Litteraturen gelehrt hatte, damit man lerne, in Sprache, Sinn und Form der Alten zu philosophieren, zu reden und zu dichten, wurde nunmehr als Zweck des Unterrichts in der alten Litteratur bezeichnet: sie zu genießen und durch Bildung des Urteils und Geschmacks an dem in seiner Art Vollkommensten sich zu selbständiger Produktion in Wissenschaft und Kunst geschickt zu machen. Der Inhalt der alten Litteratur sollte den Hauptgegenstand des Unterrichts bilden, zugleich aber das bisher nur als Mittel zum Zweck betriebene Studium der Grammatik mit Rücksicht auf seine formal bildende Kraft als Selbstzweck verfolgt werden. Der der lateinischen Sprache im Lehrplan immer tief untergeordnet gewesene griechische Unterricht erhielt wegen der Abhängigkeit der römischen

---

64) Die bedeutendsten sind die in Tübingen (1589), Kassel (1599, neu konstituiert 1618), Lüneburg (1655), Wien (1682), Wolfenbüttel (1687), Brandenburg (1704), Berlin (1705), Liegnitz (1708), Ettal in Bayern (1711), Hildburghausen (1714). Sie wollten den Adel zur Erfüllung der vielen Aufgaben geschickt machen, die er im modernen Staat übernommen hatte, und auf die ihn die hauptsächlich für Theologen berechneten alten Anstalten nicht vorbereiten konnten. Sie beschränkten deshalb den klassischen Unterricht nicht nur durch Lektionen in neueren Sprachen, Geschichte, Geographie, Genealogie, Heraldik, Mathematik, Astronomie ꝛc., sondern unterwiesen die Zöglinge auch im Reiten, Fechten, Tanzen, Ballspiel und ähnlichen Künsten. Als im vorigen Jahrhundert der Adel seine Vorrechte verlor und die Landesschulen ihren Lehrplan erweiterten, wurden die Ritterakademieen teils aufgelöst, teils in Landesschulen verwandelt. Erhalten hat sich namentlich das 1746 gestiftete Theresianum in Wien.

65) Die älteren Schulordnungen des 16. Jahrhunderts erwähnen mathematischen Unterricht überhaupt nicht, oder nur im Vorübergehen und mit frommen Wünschen. Die kurpfälzische Schulordnung von 1615 weist ihm wöchentlich eine Stunde zu, die hessische von 1618 zwei, aber er erstreckt sich nur auf das gemeine Rechnen und etwas Astronomie.

66) Die Schüler sollten weltmännische Gewandtheit lernen. Um das hierzu gehörende Selbstvertrauen zu entwickeln, gab man auch die bisherige demütigende Disziplin auf.

67) An den kleinen Lateinschulen lehrte bis ins 19. Jahrhundert hinein vielfach der Abhub verunglückter Studenten.

Kultur von der griechischen den gleichen Rang eingeräumt, und wurde statt des bisher hauptsächlich gelesenen Neuen Testaments auf die alten Klassiker gerichtet.

Der Umschwung kann zum Teil durch die Uebertreibungen des so lange herrschend gewesenen Rationalismus erklärt werden, die auf allen Lebensgebieten zu einer Reaktion zu Gunsten des Gewordenen und Gewachsenen führten und ferner mußten die großen staatlichen Umwälzungen, welche das Ende des vorigen Jahrhunderts brachte, auch zu einer Veränderung des Unterrichtswesens führen. Der tiefste Grund des Umschlags wird aber darin zu finden sein, daß die fragliche Zeit, die die letzten Konsequenzen der Reformation zog und sich vom Christentum emanzipierte, doch nicht auf ein Ideal verzichten wollte und ein besseres als das Altertum nicht finden konnte. Die Philologie trat inhaltlich und an äußerem Ansehen an die Stelle der Theologie.

Der Neuhumanismus, als dessen bedeutendste Vertreter J. M. Gesner, J. A. Ernesti, Ch. G. Heyne, und namentlich F. A. Wolf[68]) zu nennen sind, wurde noch im 18. Jahrhundert in einer Reihe von Landesschulen durch die Lehrer und in einigen Territorien durch Schulordnungen eingeführt, gelangte aber erst im laufenden Jahrhundert allgemein zur Herrschaft. In Preußen wurde die Reform namentlich durch Bestimmungen von 1812 und 1816 durchgeführt, welche Latein, Griechisch und Mathematik als Hauptfächer bezeichnen, im Griechischen Verständnis der attischen Prosa, des Homer und des leichteren Dialogs des Sophokles und Euripides ohne Vorbereitung als Ziel feststellen, der Mathematik fast dieselbe Stundenzahl gewähren wie dem Griechischen und daneben Deutsch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion berücksichtigen. Aehnliche Bestimmungen wurden 1808 und 1830 in Bayern, 1812 in Sachsen, 1807 und 1809 in Württemberg getroffen. Doch begab man sich in den mittel- und süddeutschen Staaten mit einer gewissen Vorsicht in das neue Fahrwasser, indem im Griechischen, in der Mathematik, in den Naturwissenschaften und in Geschichte und Geographie schon in den Verordnungen, namentlich aber in der Praxis, die Ziele niedriger gesteckt wurden als in Preußen. Man glaubte, um in den alten Sprachen ein wirkliches Können zu erreichen, sich in den übrigen Fächern mit einem erheblich geringeren Wissen, als im Norden erstrebt wurde, begnügen zu müssen. Hierdurch sind die in Preußen schon in den zwanziger Jahren laut gewordenen und seitdem nicht mehr verstummten Klagen über Ueberbürdung der Schüler in Süddeutschland vermieden worden[69]).

Die fragliche Periode brachte auch wichtige Fortschritte in der äußeren Ordnung des Schulwesens. Nachdem schon im Laufe des 18. Jahrhunderts in vielen Territorien Bestimmungen über Maturitätsprüfungen ergangen waren, wurden solche mit größerem Nachdruck in Preußen 1788 und 1812 erlassen, und die Abnahme der Prüfung bestimmten Anstalten vorbehalten, die seitdem amtlich Gymnasien genannt und unter speziellere Aufsicht genommen wurden, während die kleineren meist eingingen oder sich in Realschulen verwandelten[70]). Die Erstehung der Prüfung bedingte jedoch zunächst noch nicht die Zulassung zur Universität, sondern nur den Genuß von Stipendien und anderen Benefizien. Erst in den zwanziger Jahren wurde durch Verordnungen verschiedener Ministerien und 1834 durch ein allgemeines Reglement die Zulassung zu Staatsdienstprüfungen und der Anspruch auf Immatrikulation vom Besitz eines Reifezeugnisses abhängig gemacht. Die

68) Gesner war von 1734—1763, Heyne von 1763—1812 Professor in Göttingen, Ernesti war von 1742—1781 Professor in Leipzig, während Wolf von 1783—1807 in Halle und bis 1824 in Berlin wirkte. Ueber den letztgenannten s. namentlich J. F. J. Arnoldt, F. A. Wolf in seinem Verhältnis zum Schulwesen, 1861, und Varnhagen v. Ense, Zum Andenken an F. A. Wolf, 1875.

69) Die Hauptvertreter dieser Richtung waren Gottfried Hermann (1772-1848) und Friedrich Thiersch (1784—1860), von denen der erstere in Leipzig, der letztere in München wirkte. Vgl. H. Köchly, G. Hermann (1874) und H. Thiersch, F. Thiersch's Leben (1866).

70) Nur in Württemberg und Bayern hat sich eine erhebliche Zahl erhalten.

meisten übrigen Staaten erließen etwa um die gleiche Zeit ähnliche Bestimmungen, während Bayern und Oesterreich im Anschluß an die Jesuitentradition schon zu Ende des 18. Jahrhunderts die Abiturientenprüfung obligatorisch gemacht hatten. Wie der Inhalt des Unterrichts durch die Maturitätsprüfung, so wurde die Lehrerbildung durch die Einführung besonderer Lehrerprüfungen geregelt. Während die Lehrer bisher die theologische Prüfung abzulegen gehabt hatten und nur häufig noch ein Examen pro loco bestehen oder ein Zeugnis eines Universitätslehrers beibringen mußten, wurde in Preußen 1810 und in verbesserter Gestalt 1831, in Bayern 1830, in Sachsen 1843, in Württemberg 1853 und ebenso auch in allen andern Staaten eine eigene Lehrerprüfung eingeführt und dadurch ein besonderer Lehrerstand geschaffen. Endlich fällt in diese Epoche die Emanzipation der Schule von der Kirche. In Bayern fand diese Veränderung schon nach der 1773 erfolgten Aufhebung des Jesuitenordens statt. In Preußen ging 1787 die oberste Aufsicht über die Schulen vom geistlichen Departement auf ein Oberschulkollegium über, 1808 wurde im Ministerium des Innern eine besondere Abteilung für Kultus und Unterricht eingerichtet, aus der 1817 ein besonderes Ministerium wurde, und 1825 mußten die Konsistorien die unmittelbare Aufsicht über die Schulen an Provinzialschulkollegien abtreten. In den übrigen Staaten verlief diese Entwicklung in gleicher Weise.

Die neueste Phase des deutschen Gymnasialwesens datiert etwa vom Jahr 1840. Seit dieser Zeit nimmt das Ansehen des eben zur Herrschaft gelangten klassischen Unterrichts wieder ab. Das Interesse wendet sich teils den Naturwissenschaften, teils dem wieder erstarkenden kirchlichen Leben, teils den politischen Fragen und wirtschaftlichen Sorgen zu, und der schon von G. Hermann abgelehnte Glaube, daß man durch die Erforschung der altertümlichen Menschheit zur Anschauung der Idee des Menschen gelangen und daß die Altertumswissenschaft die Stelle von Philosophie und Religion vertreten könne, wird seltener.

Die veränderte Stimmung tritt zuerst in der 1849 von F. Exner und H. Bonitz durchgeführten Reform der österreichischen Gymnasien[71]) zu Tag, durch die die alten Sprachen ihrer Bedeutung als Hauptunterrichtsgegenstände entkleidet, und namentlich der Mathematik, den Naturwissenschaften und der Geschichte und Geographie größerer Raum gewährt wurde. Ein weiterer Erfolg der neuen Richtung war der preußische Lehrplan vom 31. März 1882. Derselbe stellte nicht nur den in der Reaktionszeit der fünfziger Jahre beseitigten naturwissenschaftlichen Unterricht wieder her, sondern gab auch der Mathematik und dem Französischen größere Stundenzahlen, während der Unterricht in Lateinisch und Griechisch entsprechend beschränkt wurde. Nachdem der letztere Unterricht schon 1834 hinter den lateinischen zurückgestellt worden war, wurde nunmehr das griechische Skriptum in der Maturitätsprüfung gestrichen und bestimmt, daß das lateinische Skriptum nur noch zur Förderung der Lektüre, nicht mehr die Lektüre zur Förderung der Schreibfertigkeit zu dienen habe. Noch weiter in der gleichen Richtung ging der zum Teil aus der Initiative des Kaisers hervorgegangene Lehrplan vom 6. Januar 1892, der den lateinischen Unterricht um 15, den griechischen um 4 Stunden verkürzte und dafür Deutsch, vaterländische Geschichte und Turnen stärker betonte. Diese Neuerungen sind um so bedeutsamer, weil schon am 16. Februar 1891 in Württemberg und am 30. Juli 1891 in Bayern neue Lehrpläne eingeführt waren, die den altsprachlichen Unterricht gleichfalls, wenn auch lange nicht so stark wie Preußen, beschränkten.

§ 23. Die Realschule wird gewöhnlich auf Semler in Halle zurückgeführt, der dort im Jahre 1706 eine „mathematische und mechanische Realschule" einrichtete. Da diese Anstalt aber keinen selbständigen Unterricht erteilte, sondern nur eine Ergänzung sowohl der deutschen als der lateinischen Schule sein wollte, wird die Neuerung richtiger von

71) Vgl. unten § 32.

J. J. Hecker datiert, der 1747 in Berlin „eine ökonomisch-mathematische Realschule“ ins Leben rief[72]), die in Religion, Deutsch, Latein, Französisch, Schreiben, Rechnen, Zeichnen, Geschichte, Geographie, Geometrie, Mechanik und Architektur unterrichtete. Bisher stand den Kaufleuten, Technikern, Landwirten, niederen Beamten u. dgl. von höheren Schulen nur die lateinische zur Verfügung, die für sie in keiner Weise paßte, und es lag also ein dringendes Bedürfnis nach Anstalten vor, die eine für diese Kreise geeignete allgemeine Bildung vermittelten. Diesem Bedürfnis entsprach die Hecker'sche Schule und sie fand daher großen Zulauf. Trotzdem kamen weitere allgemeine Bildungsanstalten für die bezeichneten Kreise im vorigen Jahrhundert nur in geringer Anzahl zu stande. Die bayrische Regierung stellte zwar 1808 den Gymnasien Realschulen und Realinstitute an die Seite, aber die mangelhaft ausgeführte Einrichtung konnte sich nicht halten. Erst seit dem folgenden Jahrzent gelangten die Realschulen infolge der Entwicklung der Naturwissenschaften, der Industrie und des Verkehrs und Dank dem warmen Interesse, das ihnen die städtischen Behörden entgegenbrachten, in den meisten Staaten zu rascher Blüte[73]). Namentlich der Umstand, daß sie den Gymnasien einen Teil der nicht auf die Universitäten abzielenden Schüler abnahmen, erwarb ihnen auch Sympathie bei den staatlichen Schulbehörden, so daß die preußische Regierung 1832 den Absolventen der höheren Klassen die Berechtigung zum einjährigen Militärdienst und die Zulassung zu verschiedenen Staatsdiensten gewährte.

Von dieser Zeit an gerieten die Anstalten aber auf eine verhängnisvolle Bahn. Die Verordnung von 1832 setzte zwar Latein nur im Allgemeinen als Unterrichtsgegenstand voraus und gestattete die Erwerbung des Maturitätszeugnisses auch ohne Kenntnis dieser Sprache, in welchem Falle es nur nicht zum Eintritt in den Staatsdienst berechtigte. Zu Anfang der vierziger Jahre wurden aber Kenntnisse im Latein zu einer Bedingung des Reifezeugnisses gemacht, und die Unterrichts- und Prüfungsordnung von 1859 erhob diese Sprache zu einem Hauptlehrgegenstand[74]). Die lateinlosen Realschulen wurden als Realschulen zweiter Ordnung bezeichnet und ihren Schülern erheblich geringere Berechtigungen bezüglich des Staatsdienstes gewährt, als denen der Realschulen erster Ordnung und der Gymnasien. Die meisten norddeutschen Staaten verfuhren in gleicher Weise.

Aber „die der Unterrichtsordnung von 1859 zu Grunde liegende Ueberzeugung, daß Realschulen ohne Latein nur als unvollständige, einer niederen Ordnung angehörende Lehranstalten zu betrachten seien, hat durch die weitere Entwicklung nicht Bestätigung gefunden;

---

72) In einem unausgeführt gebliebenen Organisationsplan Franke's von 1698 findet sich auch ein besonderes Pädagogium für diejenigen Kinder, „welche nur im Schreiben, Rechnen, Lateinisch, Französisch und in der Oekonomie angeführt und die studia nicht kontinuieren, sondern zur Aufwartung fürnehmer Herren, zur Schreiberei, zur Kaufmannschaft, Verwaltung der Landgüter und nützlichen Künsten gebraucht werden sollen.“ Da Hecker, ehe er nach Berlin kam, Lehrer in Franckes Waisenhaus in Halle war, hat er die Anregung zur Gründung seiner Anstalt möglicherweise von Francke empfangen.

73) Besondere Verdienste um sie erwarb sich der Realschuldirektor Spilleke in Berlin (seit 1821), der betonte, daß es sich nicht um Fachschulen, sondern um allgemeine Bildungsanstalten für den höheren Bürgerstand handle, und zugleich erklärte, „keinen Gesichtspunkt aufzufinden, unter welchem dem Lateinischen eine zweckmäßige Stelle in einer höheren Bürgerschule angewiesen werden könnte“. S. ferner oben Text zu Anmerkung 70. In Württemberg wurden seit 1829, im Großherzogtum Hessen seit 1834 Realschulen errichtet, in Kurhessen seit 1837 als Anbau an die Volksschulen, in Hannover seit 1846 im Anschluß an die Gymnasien.

74) Während die in die erste Linie gestellte Mathematik 47 Wochenstunden zugewiesen erhielt, wurden für Latein 44 angesetzt. Als Gründe erwähnt die Verordnung die Wichtigkeit, welche die lateinische Sprache für die Kenntnis des Zusammenhangs der neueren europäischen Kultur mit dem Altertum habe, ihren Wert für grammatisches Studium überhaupt und insbesondere das der neueren Sprachen, endlich ihre Nützlichkeit nicht nur für die logische, sondern auch für die ethische Erziehung: je weniger die Schüler den Nutzen des lateinischen Unterrichts einsähen, desto mehr würden sie durch ihn gewöhnt, aus Pflichtgefühl zu arbeiten. Mit dem letzten Grund kann man offenbar jeden Lehrplan rechtfertigen. In Wahrheit war das Vorurteil der selbst humanistisch gebildeten Geheimeräte maßgebend und das Interesse einiger Beamtenarten, über dem man das der Kaufleute und Gewerbetreibenden vergaß.

vielmehr haben Realschulen, welche die sprachliche Bildung ihrer Schüler ausschließlich auf moderne Kultursprachen begründen, eine steigende Anerkennung als Schulen allgemeiner Bildung sich erworben" [75]). In immer weiteren Kreisen bricht sich die Ueberzeugung Bahn, daß der Bau-, Forst-, Post-, Militärdienst und manche andere Berufe, von deren Kandidaten dermalen Kenntnis der lateinischen Sprache verlangt wird, diese nicht brauchen, und es kann vermutet werden, daß die Zeit kommen wird, wo für die Kandidaten aller Berufe, welche nicht der Gymnasialbildung bedürfen, eine rein realistische als die richtige erachtet werden wird. Zudem ergaben sich für die gemischten Anstalten dadurch Schwierigkeiten, daß sie ihre oberen Klassen nicht zu füllen vermochten. Sie mußten wegen des Umfangs ihres Lehrstoffs ihre Kursusdauer auf neun Jahre erstrecken, und so viel Zeit können ihnen ihre meisten Schüler nicht widmen. Um dem Uebel abzuhelfen, verlangten sie für ihre Abiturienten die Zulassung zur Universität, indem sie behaupteten, daß ihr Unterricht, namentlich nach der 1882 in Preußen erfolgten Vermehrung der Lateinstunden, ebenso gut wie der der Gymnasien auf wissenschaftliche Studien vorbereite. Aber da der humanistische Bildungsgang sich in der Hauptsache bewährt hat, auf die durch die griechische Lektüre erreichbare geistige Befreiung der studierenden Jugend nicht ohne Not verzichtet werden kann und die Eröffnung von konkurrierenden Bildungswegen die wissenschaftlich Gebildeten in zwei Lager spalten würde, wurde diese Forderung in der Hauptsache abgelehnt. Den schwersten Schlag versetzte den Realgymnasien endlich die im Dezember 1890 vom Kaiser zusammenberufene Sachverständigenkommission zur Begutachtung der preußischen Lehrpläne, indem sie nur zwei Arten von höheren Schulen für nötig erklärte, Gymnasien mit den beiden alten Sprachen und lateinlose Schulen [76]). Wenn auch dem hierin liegenden Antrag auf Aufhebung der Realgymnasien nicht entsprochen wurde, so hat doch der Lehrplan vom 6. Januar 1892 ihren Lateinunterricht wieder auf den Umfang der Zeit vor 1882 zurückgeführt und dadurch seinen Wert so beeinträchtigt, daß die vollständige Abschaffung nah liegt. In Elsaß-Lothringen wurden 1883 alle, in Bayern und Baden um dieselbe Zeit einige Realgymnasien aufgehoben.

§ 24. Ueber die höheren Schulen besitzen nur das Königreich Sachsen und Elsaß-Lothringen systematische Gesetze (vom 22. August 1876 und vom 1. November 1878), während das geschriebene Recht der anderen Staaten nur aus Verordnungen und Statuten besteht. Der Begriff der höheren Schule begrenzt sich gegen die Volks- und Fortbildungsschule durch einen über das allgemeine Bedürfnis hinausgehenden Unterricht, gegen die Fachschule durch das Absehen von den Bedürfnissen eines bestimmten Berufs, gegen die Universität durch die propädeutische Natur und den geringeren Inhalt des Unterrichts. Sie besorgen nur den Unterricht, nicht die ganze Erziehung ihrer Schüler, d. h. sie besitzen nur ausnahmsweis Pensionate [77]). Sie zerfallen in Gymnasien (humanistische Gymnasien), Realgymnasien und Realschulen. Die Gymnasien unterrichten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik, Deutsch, Französisch, Geschichte, Geographie, Naturwissenschaften und Religion, wozu meist noch Turnen, Gesang und Schreiben (Stenographie) kommt [78]). In den Realschulen fehlen die alten Sprachen und bilden Mathematik, Natur-

75) Preuß. Minist.-Verfgg. v. 31. März 1882.

76) Vgl. Verhandlungen über Fragen des höheren Unterrichts, herausgegeben im Auftrag des Ministers der Unterrichtsangelegenheiten, 1891.

77) Die wichtigsten Pensionate sind die sächsischen Landes- und Fürsten-Schulen in Grimma und Meißen, die preußische Landesschule in Schulpforte und die württembergischen niederen Seminare in Blaubeuren, Schönthal, Maulbronn und Urach. Die Konvikte für künftige katholische Geistliche sind meist selbständige Anstalten, deren Zöglinge das am Ort bestehende Gymnasium besuchen.

78) In Preußen beträgt nach Ministerialverfügung vom 6. Januar 1892 die Zahl der Wochenstunden in den 9 Klassen des Gymnasiums für Latein 62, Griechisch 36, Mathematik 34, Geschichte und Geographie 27, Turnen 27, Deutsch 26, Französisch 19, Religion 19, Naturwissenschaften 18, Zeichnen 6, Schreiben 4, Singen 4. Während der Lehrplan in Baden und Elsaß-Lothringen so ziemlich mit dem preußischen sich deckt, werden in Bayern und Württemberg die klassischen

wissenschaften, Zeichnen und neuere Sprachen die Hauptunterrichtsgegenstände [79]). Die Realgymnasien stehen in der Mitte zwischen Gymnasien und Realschulen und unterscheiden sich von den ersteren dadurch, daß sie von den alten Sprachen nur die lateinische und nur in beschränkterem Umfang lehren, dafür aber englischen Unterricht erteilen und Mathematik, Naturwissenschaften, Französisch und Zeichnen mehr pflegen [80]). Wie die Realgymnasien den Uebergang von den Gymnasien zu den Realschulen bilden, so können die letzteren als Zwischenstufe zwischen den Gymnasien und Realgymnasien einerseits und den Fachschulen andrerseits betrachtet werden. Die Gymnasien und Realgymnasien haben grundsätzlich neun Jahreskurse [81]), in deren unterste die Schüler nach Vollendung des 9. Lebensjahrs und nach Aneignung des in den drei untersten Klassen der Volksschulen behandelten Lehrstoffs eintreten. Es kommen aber bei beiden Arten Anstalten mit einer geringeren Zahl von Klassen vor, die den unteren Kursen der vollständigen Anstalten entsprechen, und die Vorbereitung der Schüler für die oberen Klassen der größeren Anstalten oder auch zum Uebertritt in das Leben bezwecken. Unvollständige Gymnasien werden als Progymnasien, Lateinschulen, Lyzeen oder Pädagogien bezeichnet, unvollständige Realgymnasien als Realprogymnasien, Reallyzeen oder Reallateinschulen. Neunklassige Realschulen werden in Preußen als Oberrealschulen bezeichnet. Bürgerschulen werden sechsklassige Realschulen mit einem etwas modifizierten Lehrplan genannt, die lediglich die Vorbereitung der Schüler für das praktische Leben, nicht auch zum Eintritt in die höheren Klassen einer Realschule bezwecken [82]). Zur Erprobung eines vielfach empfohlenen Gedankens hat Preußen neben den gewöhnlichen Anstalten im Jahr 1892 in Frankfurt a. M. eine Schule eingerichtet, welche in den drei untersten Klassen von fremden Sprachen nur die französische lehrt, in der vierten Lateinisch hinzufügt, und in den vier obersten in zwei Abteilungen zerfällt, von welchen die eine Griechisch, die andere Englisch hinzunimmt. Die drei ersten Klassen dienen also als Unterbau für die drei bestehenden Arten höherer Schulen, während die beiden folgenden Klassen das Gymnasium und Realgymnasium ersetzen und die höchsten Klassen zum Reifezeugnis entweder des humanistischen Gymnasiums oder der Oberrealschule führen. Eine Anzahl preußischer Städte und in Baden die Stadt Karlsruhe haben die Einrichtung nachgeahmt [83]). In den meisten

Sprachen verhältnismäßig stärker, die Realien schwächer berücksichtigt. In Bayern kommen auf Religion 18, Deutsch 27, Latein 66, Griechisch 36, Französisch 10, Mathematik 33, Naturlehre 5, Geschichte 16, Geographie 9, Schreiben 4, Zeichnen 4 und Turnen 18 Stunden. In Württemberg treffen in den neun oberen Klassen auf Latein 81, Griechisch 40, Mathematik 33, Geschichte und Geographie 24, Deutsch 22, Französisch 18, Religion 18, Naturwissenschaften 14, Zeichnen 7, Schreiben 4, Singen 4 und Philosophie 2 Stunden. In der weiteren (untersten, in den andern Staaten nicht existierenden) Klasse ist der Lateinunterricht 1891 aufgehoben worden. Während die Zahl der wöchentlichen Stunden in Preußen zwischen 30 und 33 schwankt, werden in Bayern in den beiden untersten wöchentlich 25, in der dritten 26, in der vierten 27 und in den folgenden 28 Stunden wöchentlich erteilt.

79) In Preußen sind nach der in der vorigen Anmerkung angeführten Verfügung in den neunklassigen Anstalten für Französisch 47, Mathematik 47, Naturwissenschaften 36, Deutsch 34, Geschichte und Geographie 28, Englisch 25, Zeichnen 16, Religion 19, Schreiben 6, Turnen 27 und Singen 4 Stunden wöchentlich bestimmt.

80) Nach der in Anm. 78 angeführten preußischen Verfügung beträgt die wöchentliche Stundenzahl für Latein 43, Mathematik 42, Französisch 31, Naturwissenschaften 30, Geschichte und Geographie 28, Deutsch 28, Englisch 18, Religion 19, Zeichnen 16, Schreiben 4, Turnen 27 und Singen 4.

81) Die bayerischen Realgymnasien bedingen die Aufnahme durch die Absolvierung der 3 untersten Klassen eines humanistischen Gymnasiums, und ihre sechs Klassen entsprechen daher den sechs oberen Klassen eines humanistischen Gymnasiums. Die württembergischen höheren Schulen haben ordentlicher Weise zehn Klassen und nehmen die Schüler schon nach Vollendung des 8. Lebensjahrs auf. In Bayern und Württemberg heißt die unterste Klasse 1. Klasse, die oberste 9. und bezw. 10., in den übrigen Staaten heißt die unterste Klasse Sexta, die folgenden Quinta, Quarta, Untertertia, Obertertia, Untersekunda 2c., die oberste Oberprima.

82) Zwischen ihnen und den zuweilen an die Volksschulen angehängten höheren Kursen (sogenannten Mittelschulen) besteht kein prinzipieller Unterschied. In Bayern kann nach Absolvierung einer Realschule (sechsklassig) auf eine Industrieschule (zweiklassig) und von dieser auf das Polytechnikum übergegangen werden.

83) Vgl. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik vom 7. Oktober 1884.

Staaten (in Bayern nicht) sind mit den höheren Schulen gewöhnlich Vorschulen verbunden, welche den für die höheren Schulen bestimmten Kindern statt der Volksschule den Elementarunterricht geben. Der Inhalt des Unterrichts der höheren Schulen wird im Allgemeinen durch die staatliche Centralbehörde (Normallehrplan), im Einzelnen durch die Lokalbehörden und das Lehrerkollegium jeder Anstalt festgestellt. Die Erreichung des Unterrichtsziels der vollständigen Anstalten wird bei den Schülern durch eine vom Lehrerkollegium und einen Regierungskommissär abgenommene Maturitätsprüfung festgestellt. Die Maturitätsprüfung des Gymnasiums giebt das Recht zum Universitätsstudium jeder Art, zur Aufnahme auf den technischen und sonstigen Hochschulen und zur Ablegung der Staatsprüfungen, welche Hochschulstudien voraussetzen. Das Reifezeugnis des Realgymnasiums hat dieselbe Wirkung hinsichtlich der technischen und ähnlichen Hochschulen, während es die Universität nur zum Studium der Mathematik, der Naturwissenschaften und der neueren Sprachen erschließt[84]). Gemäß Vereinbarungen aller deutschen Staaten von 1874 und 1889 gewähren die Abgangszeugnisse der Gymnasien und Realgymnasien in jedem Staat dieselben Rechte wie die Zeugnisse seiner eigenen Anstalten; die Reifezeugnisse der Realgymnasien begründen jedoch auswärts keine höheren Rechte als der Staat der Ausstellung damit verbindet. Das Abgangszeugnis der Oberrealschule eröffnet in Preußen die Universität nur zum Studium der Mathematik und der Naturwissenschaften, außerdem die höheren Fachschulen mit Ausnahme der landwirtschaftlichen. Der erfolgreiche Besuch der viertletzten Klasse (der sechsten von unten) einer vollständigen oder der entsprechenden Klasse einer unvollständigen höheren Schule gewährt die Berechtigung zum Dienst als Einjährigfreiwilliger im Heere[85]).

Die öffentlichen höheren Schulen[86]) werden teils von den Staaten, teils von Gemeinden oder Stiftungen unterhalten; häufig findet ein Zusammenwirken der genannten Subjekte statt, das sich nach Vereinbarungen oder Herkommen richtet. Die Gemeinden bedürfen zur Errichtung höherer Schulen staatlicher Genehmigung, welche insbesondere von der dauernden Sicherstellung der Unterhaltsmittel abhängig gemacht wird. Eine Verpflichtung derselben zur Herstellung oder Unterhaltung höherer Schulen besteht nirgends. Ein Teil des Aufwands wird überall durch Schulgeld gedeckt, von dem arme Schüler befreit werden[87]). Viele Anstalten haben insofern einen konfessionellen Charakter, als nur Lehrer einer bestimmten Konfession angestellt werden und bei der Verwaltung der betreffenden Kirche gewisse Rechte eingeräumt sind[88]); die Aufnahme als Schüler ist dagegen durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession im Allgemeinen nicht bedingt[89]). Eine weitere Berücksichtigung der kirchlichen Interessen findet durch die

84) Die Abiturienten der Realgymnasien besitzen den beschränkten Zutritt zur Universität in Bayern seit 1864, in Preußen seit 1870. In Württemberg sind sie auch zum Studium der Staatswissenschaften berechtigt.

85) Reichsgesetz vom 9. November 1867 § 11 und Wehrordnung vom 22. November 1888. Mit Rücksicht hierauf haben unvollständige Anstalten selten mehr als 6 Klassen. Ueber die an die Absolvierung einer der genannten Anstalten oder einer bestimmten Klasse derselben weiter sich knüpfenden Berechtigungen s. das Statistische Jahrbuch der höheren Schulen Deutschlands und H. Kratz, Die Berechtigungen der höheren Schulen in Preußen, 1892.

86) Ueber Privatanstalten s. unten § 30.

87) Das Schulgeld beträgt in Preußen an Gymnasien, Realgymnasien und Oberrealschulen des Staats 120 Mark, an seinen Progymnasien und Realprogymnasien 100 Mark und an seinen Realschulen und höheren Bürgerschulen 80 Mark jährlich. Die Zahl der Freischüler ist auf 10 Procent beschränkt. An den bayerischen Gymnasien beträgt das Schulgeld in den 3 unteren Klassen 30, in den 3 mittleren 36 und in den 3 oberen 40, an den sächsischen in allen Klassen 120 Mark jährlich.

88) Wegen Preußen s. Wiese, Das höhere Schulwesen I S. 37, II S. 19, III S. 17, ferner Scheibert, Die Konfessionalität der höheren Schulen (1869) und Gneist, Die konfessionelle Schule (1869). Die Generalsuperintendenten und die Bischöfe können sich von der religiösen und sittlichen Tendenz der Schulen durch Visitationen unterrichten und deshalb Anträge bei den Aufsichtsbehörden stellen.

89) Wegen Preußen s. Allg. L.R.T. II Tit. 12 § 10. Die verhältnismäßig geringe Beteiligung

Erteilung von Religionsunterricht, durch die Ernennung der Religionslehrer im Einvernehmen mit den Kirchen und dadurch statt, daß den Kirchen die Leitung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts in ähnlicher Weise wie bei den Volksschulen gestattet wird (vgl. oben § 19).

Während die Ernennung der Lehrer an den vom Staat unterhaltenen Schulen immer dem Staat zusteht, erfolgt sie an den übrigen häufig durch den Erhalter mit staatlicher Genehmigung. Sie ist durch akademische Studien und die Erstehung einer Staatsprüfung bedingt [90]). Die Rechtsverhältnisse der Lehrer sind, auch was die an Gemeinde- oder Stiftungsanstalten angestellten betrifft, in derselben Weise wie die der staatlichen Verwaltungsbeamten geordnet [91]).

Die oberste Leitung liegt in der Hand des Unterrichtsministers, dem in Bayern und Württemberg besondere Centralbehörden für die Verwaltung der höheren Schulen untergeordnet sind [92]). An diese Instanzen reihen sich in Preußen die von den Oberpräsidenten geleiteten Provinzialschulkollegien und in Bayern die Kreisregierungen an. Bei gemeindlichen und Stiftungsanstalten folgt sodann für die äußeren Schulangelegenheiten die Gemeinde- oder Stiftungsverwaltung, oder eine ad hoc gebildete Lokalbehörde. Die unmittel-

---

der Katholiken an den höheren Schulen zeigen folgende von Rethwisch a. a. O. mitgeteilte Zahlen. Es stellen in folgenden Staaten einen Schüler höherer Schulen:

	Protestanten	Katholiken	Juden
Preußen	198	366	30
Bayern	150	236	27
Sachsen	253	435	28
Württemberg	108	187	17
Baden	116	240	24
Hessen	151	202	30
Elsaß-Lothringen	103	355	49

S. auch Preußische Statistik Heft 125 (1895) S. 61.

90) In Preußen haben nach der Prüfungsordnung vom 5. Februar 1887 die Kandidaten des höheren Schulamts nach dreijährigem Studium eine Prüfung bei einer Universität abzulegen, die sich auf Philosophie, Pädagogik, Deutsch, Religionslehre und ferner auf die von dem Kandidaten zum Gegenstand speziellen Studiums gemachten Fächer erstreckt. Je nach dem Ausfall der Prüfung wird die Erlaubnis zum Lehren der Prüfungsfächer an unteren, mittleren oder oberen Klassen erteilt und dem entsprechend ein Lehrerzeugnis, welches zum Lehren an unteren und mittleren Klassen, oder ein Oberlehrerzeugnis, welches zum Lehren an allen Klassen ermächtigt. Um den Lehren die nötige pädagogische Uebung zu verschaffen, bestehen etwa 40 Seminare, die mit Gymnasien verbunden sind. Sie werden vom Direktor geleitet, der die Kandidaten ein Jahr lang theoretisch und praktisch unterweist. Sodann werden diese für ein Probejahr einer Anstalt zugeteilt, an der sie unter Aufsicht des Direktors und der Lehrer unbesoldet unterrichten. In Bayern bestehen nach einer Verordnung vom 21. Januar 1895 Prüfungen für Lehrer der philologisch-historischen Fächer, der Mathematik und Physik, der neueren Sprachen, der deutschen Sprache, der beschreibenden Naturwissenschaften, des Zeichnens und Modellierens und endlich der Handelswissenschaften. Die drei zuerst genannten Lehrerarten haben nach dreijährigem (die Lehrer der Mathematik und Physik nach zweijährigem) Universitätsstudium eine erste und nach weiterem Universitätsstudium eine zweite Prüfung zu bestehen. Je nach der erreichten Note können sie an allen oder nur an gewissen Klassen verwendet werden. Seit 1889 besteht unter den deutschen Staaten mit Ausnahme von Bayern, Württemberg und Hessen eine Vereinbarung, nach welcher die in einem der beteiligten Staaten ausgestellten Zeugnisse in jedem die Rechte gewähren, welche die hier ausgestellten Zeugnisse begründen.

91) In Preußen erhalten die ordentlichen Lehrer der Gymnasien, Realgymnasien und Realschulen außer Wohnungsgeld jährlich 2700–5100 Mark, wozu für etwa die Hälfte der Lehrer, und zwar die älteren und tüchtigeren, eine Zulage von 900 Mark kommt. Die Direktoren vollständiger Anstalten beziehen je nach der Einwohnerzahl der Stadt und dem Dienstalter Gehalte zwischen 4800 und 7200 Mark, die Lehrer der Progymnasien und Realschulen sind geringer besoldet. In Bayern beträgt, abgesehen vom Wohnungsgeld, der Mindestgehalt eines Studienlehrers (Lehrers an einer der fünf untersten Klassen eines Gymnasiums) und Realschullehrers 2280 Mark, der eines Gymnasialprofessors (Lehrers an einer der vier obersten Klassen) 3720 Mark; die Gehalte der ersteren steigen während der ersten 20 Dienstjahre bis 3360, die der letzteren ebenso bis 4800 Mark. Dann folgen Quinquennalzulagen von 180 Mark. In Preußen heißen die wissenschaftlichen Lehrer aller höheren Schulen Oberlehrer; höchstens einem Drittel derselben kann der Titel Professor verliehen werden.

92) In Bayern der oberste Schulrat, der nach Verordnung vom 22. Nov. 1872 aus Professoren der Universitäten und höheren Schulen besteht, die das Amt als Nebenamt bekleiden; in Württemberg die Ministerialabteilung für Gelehrten- und Realschulen, deren Mitglieder das Amt meist als Hauptamt führen. In Baden ist dem Unterrichtsminister der Oberschulrat unterstellt, der zugleich die Volksschulen leitet.

bare Leitung jeder Anstalt kommt dem Direktor zu, der in gewissen Fällen die Entscheidung des Lehrerkollegiums einzuholen hat [93]).

Die folgende Tabelle beruht auf dem Statistischen Jahrbuch der höheren Schulen Deutschlands, XVIII (1897).

Staaten	Einwohner	Gymnasien	Progymnasien	Realgymnasien	Realprogymnasien	Oberrealschulen	Realschulen	Zahl der Einwohner auf 1		
								Gymnasium und Progymnasium	Realgymnasium und Realprogymnasium	Oberreal- u. Realschule
Preußen	29 957 367	277	53	85	67	26	60	90 779	197 088	348 341
Bayern	5 594 982	40	26	5	—	—	46	84 772	1 118 996	121 630
Sachsen	3 502 684	17	—	10	—	—	23	206 040	350 268	152 290
Württemberg	2 036 522	16	4	3	4	6	9	181 826	290 932	135 768
Baden	1 657 867	14	2	2	5	3	14	103 617	236 838	97 521
Hessen	992 883	9	2	3	—	—	17	90 262	330 961	58 405
Elsaß-Lothringen	1 603 506	17	4	—	—	3	8	76 357	—	145 773
Andere Staaten	4 082 559	49	1	20	17	2	23	81 651	110 342	163 302
Deutsches Reich	49 428 470	439	92	128	93	40	200	93 085	223 658	202 955

Nicht berücksichtigt sind Anstalten mit weniger als 6 Jahreskursen, die namentlich in Württemberg häufig sind, wo 1 fünfklassige, 2 vierklassige, 7 dreiklassige, 31 zweiklassige und 25 einklassige Lateinschulen und 68 Realschulen mit weniger als 6 Klassen bestehen. Die Tabelle zeigt, außer dem Umfange der Thätigkeit der einzelnen Staaten auf dem Gebiete des höheren Unterrichts, in welchem Maße die humanistischen Anstalten über die realistischen überwiegen, namentlich in Preußen. Die herrschenden Klassen haben, wie immer, zunächst die eigenen Bedürfnisse befriedigt. Während der Mangel an Realschulen Preußen veranlaßte, früher und in größerem Umfang als die übrigen deutschen Staaten die Realien im Lehrplan der humanistischen Anstalten zu berücksichtigen, führte er zugleich zu übermäßigem Besuch dieser Anstalten, zu unzweckmäßiger Ausbildung vieler Schüler und zur Abziehung der Jugend von den wirtschaftlichen Berufen, welche Uebelstände dadurch noch gesteigert werden, daß das Reifezeugnis des humanistischen Gymnasiums den Zutritt zu allen Arten des Staatsdienstes eröffnet, während mit den Abgangszeugnissen realistischer Anstalten geringere Berechtigungen verbunden sind. In welchem Maß diese Verhältnisse den humanistischen Anstalten Schüler zuführen, die sie nicht zur Erreichung ihres Lehrziels aufsuchen, erhellt daraus, daß im Jahr 1889/90 von den die preußischen Gymnasien verlassenden Schülern nur 33,3% das Reifezeugnis, 36,7% das Einjährigenzeugnis und 30% kein Berechtigungszeugnis mitnahmen. Aus diesen Gründen ist man in Preußen seit einigen Jahren bestrebt, die Realschulen zu vermehren; welchen Erfolg dieses Bestreben hat, ergiebt der Vergleich der obigen Tabelle mit der Thatsache, daß Preußen im Jahr 1890 272 Gymnasien, 51 Progymnasien, 88 Realgymnasien, 91 Realprogymnasien, 12 Oberrealschulen, 26 Realschulen und 35 höhere Bürgerschulen besessen hatte.

3. Die allgemeinen höheren Mädchenschulen.

Protokolle über die im August 1873 im k. preußischen Unterrichtsministerium gepflogenen das mittlere und höhere Mädchenschulwesen betreffenden Verhandlungen, Centralblatt für die ges. Unterrichtsverwaltung in Preußen, Jahrg. 1873 S. 569 ff. Helene Lang, Entwicklung und Stand des höheren Mädchenschulwesens in Deutschland, 1893.

§ 25. Die ersten höheren Mädchenschulen wurden in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gegründet. Das Bedürfnis nach ihnen entstand, seit neben dem Adel, der

93) Im Jahr 1891 kosteten die höheren Lehranstalten Preußens 31,3 Millionen Mark, wovon durch eigene Einnahmen (Schulgeld, Vermögensrenten) 53%, durch den Staat 22% und von Gemeinden und Kommenalverbänden 25% gedeckt wurden. Die Fachschulen sind nicht eingerechnet. Vgl. Petersilie, Das niedere Schulwesen Preußens, in der Zeitschrift des k. preuß. statistischen Bureaus, 33. Jahrgang (1893) S. 147.

seine Töchter durch Hauslehrer und Gouvernanten erziehen ließ, der Bürgerstand heranwuchs und wirtschaftlich und geistig erstarkte. Sie waren zunächst Privatunternehmungen. Erst etwa seit den zwanziger Jahren des laufenden Jahrhunderts begannen die Stadtgemeinden den Privatinstituten Konkurrenz zu machen. Die öffentlichen Anstalten sind teils an die Volksschulen angeschlossen, teils selbständig. Die ersten sind mehr für die Mittelklassen bestimmt, während die anderen ihr Absehen auf die höheren Stände richten und die Schülerinnen schon in dem Alter, in welchem sie volksschulpflichtig werden, oder bald darauf aufnehmen. Der Lehrplan ist mit dem der Realschulen verwandt, umfaßt bei den für die höheren Stände bestimmten Anstalten zwei fremde Sprachen, bei den anderen eine, gewährt der Mathematik nur geringen Raum und berücksichtigt in angemessenem Umfang die Anleitung zu weiblichen Handarbeiten. Die preußische Kommission, welche die oben in den Litteraturangaben erwähnten Verhandlungen gepflogen hat, hat als Aufgabe der höheren Mädchenschulen bezeichnet, „der weiblichen Jugend in einer ihrer Eigentümlichkeit entsprechenden Weise eine ähnliche allgemeine Bildung zu geben, wie sie die über die Volksschule hinausgehenden Schulen für Knaben und Jünglinge bezwecken, und sie dadurch zu befähigen, sich an dem Geistesleben der Nation zu beteiligen und dasselbe mit den ihr eigentümlichen Gaben zu fördern". In einigen Ländern hat in neuester Zeit der Staat sich der höheren Mädchenschulen dadurch angenommen, daß er ihnen Zuschüsse gewährt und ihren Lehrern die gleichen Rechte wie den an seinen Anstalten angestellten Lehrern sichert; hierdurch werden den höheren Mädchenschulen tüchtige Lehrer in dem Umfange zugeführt, wie sie sonst nur den Schulen für das männliche Geschlecht zur Verfügung stehen.

In Baden hat eine landesherrliche Verordnung vom 29. Juni 1877 das Ministerium ermächtigt, gemeindlichen höheren Mädchenschulen, welche einen gewissen Lehrplan beobachten, eine bestimmte Zahl von wissenschaftlich gebildeten Lehrern und von sonstigen geprüften Lehrkräften besitzen, die Anstellung der männlichen Lehrer der Oberschulbehörde überlassen und das Schulgeld nicht über eine gewisse Grenze erhöhen, Unterstützungen zu gewähren, und ihren männlichen Lehrern dieselben Rechte eingeräumt, welche den Volksschullehrern und bezw. den Lehrern an höheren staatlichen Schulen zustehen. — In Württemberg bestimmt ein Gesetz vom 30. Dezember 1877: Wenn eine höhere Mädchenschule von einer Gemeinde auf ihre Rechnung unterhalten und die Anstellung ihrer Lehrer vom Staat vorgenommen oder bestätigt wird, so finden auf diese Lehrer je nach der Kategorie, der sie nach der erstandenen Dienstprüfung angehören, die gesetzlichen Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten oder über die der Volksschullehrer Anwendung. Unter gewissen Voraussetzungen gilt ein Teil dieser Bestimmungen auch für Privatanstalten. Die Aufsicht über die höheren Mädchenschulen führt eine dem Ministerium unterstehende besondere Behörde. — In Preußen wurden durch Ministerialverfügungen vom 31. Mai 1894 (abgedruckt im Centralblatt für die Unterrichtsverwaltung in Preußen) allgemeine Vorschriften für die über das Ziel der Volksschule hinausgehenden Mädchenschulen, ein Lehrplan für die öffentlichen höheren Mädchenschulen und Bestimmungen über eine wissenschaftliche Lehrerinnenprüfung erlassen [94]).

4. Die Universitäten.

Meiners, Geschichte der Entstehung und Entwicklung der hohen Schulen, 4 Bde., 1802 bis 1804. Derselbe, Verfassung und Verwaltung deutscher Universitäten, 2 Bde., 1800 u. 1802. v. Raumer, Geschichte der Pädagogik, 4. Bd., 1854. Zarncke, Die deutschen Universitäten im Mittelalter, 1857. Muther, Zur Geschichte der Rechtswissenschaft und der Universitäten in Deutschland, 1876. Kämmel, Die Universitäten im Mittelalter, in K. A. Schmid's Geschichte der Erziehung, II, 1892. Paulsen in v. Sybel's Historischer Zeitschrift XLV S. 251 ff. und 385 ff. Derselbe, Geschichte des Gelehrten Unterrichts, 2. Aufl. 1896. Denifle, Die Universitäten des Mittelalters bis 1400, 1. Bd., 1885. Kaufmann, Die Geschichte der deutschen Universitäten, 2 Bde. 1888 u. 1896. Lexis, Die deutschen Universitäten, 2 Bde., 1893. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik III, 112 ff. Conrad, Das Universitätsstudium in Deutschland während der letzten 50 Jahre, 1884. Preußische Statistik, herausgeg. vom k. statistischen Büreau, Heft 102, 106, 112, 116, 125, 136 (1896). Minerva, Jahrbuch der gelehrten Welt,

94) Nach dem Statistischen Jahrbuch für die höheren Schulen Deutschlands (Jahrgang XVIII) bestanden 1897 in Preußen 223 öffentliche und 156 private, in Bayern 23 öffentliche und 95 private (worunter 56 von geistlichen Orden), in Sachsen 4 öffentliche und 22 private, in Württemberg 10 öffentliche und 3 private und in Baden 10 öffentliche und 6 private höhere Mädchenschulen.

herausgeg. von Trübner, seit 1891. Akademische Revue, herausgeg. von v. Salvisberg, seit 1894. Deutsche Zeitschrift für ausländisches Unterrichtswesen, herausgeg. von Wychgram, seit 1895. Ascherson, Deutscher Universitätskalender, II. Teil.

§ 26. Die deutschen Universitäten entstanden, weil die Dom- und Stiftsschulen ihre Aufgabe, den Klerus die Wissenschaften zu lehren, nicht mehr zu lösen vermochten. Seit der Gründung jener Schulen hatte sich eine weitschichtige Theologie und Philosophie entwickelt, das Recht war zur Wissenschaft geworden und die Medizin erhob denselben Anspruch. Nachdem seit dem 13. Jahrhundert die höher Strebenden nach Italien und Frankreich gezogen waren, um sich an den Hochschulen in Bologna, Salerno und Paris zu unterrichten, wurden seit dem 14. Jahrhundert in Deutschland ähnliche Anstalten ins Leben gerufen.

Die erste deutsche Universität wurde 1348 in Prag am Sitze des kaiserlichen Hofes errichtet, worauf Wien 1365, Heidelberg 1386, Köln 1388, Erfurt 1392, Leizig 1409 und Rostock 1419 folgten. Eine zweite Gründungsepoche fügte seit der Mitte des 15. Jahrhunderts zu den 7 älteren Anstalten 8 neue: Greifswald 1456, Freiburg 1457, Basel 1460, Ingolstadt 1472, Tübingen und Mainz 1477, Wittenberg 1502 und Frankfurt a. O. 1506. Während die Gründungen von den Landesherren ausgingen, erteilte der Papst die Erlaubnis zu lehren, die akademischen Grade zu verleihen und Kirchengut zur Dotation zu verwenden[95]). Wie in den fremden Staaten wurden auch in Deutschland im Anschluß an die Universitäten Kollegien und Bursen errichtet, d. h. Pensionate, in welchen die Studierenden unentgeltlich oder gegen geringe Bezahlung unter Aufsicht von Lehrern wohnten und aßen und oft auch besonderen Unterricht erhielten, und welche eine Zeit lang ebenso die Mehrzahl der Studenten aufnahmen, wie dies in England noch heute der Fall ist. Die Einrichtung hing damit zusammen, daß die Schüler großenteils in sehr jugendlichem Alter die Universität bezogen. Da sie infolge dessen eine geringe Vorbildung mitbrachten, mußten die Universitäten lange Zeit auch den Unterricht erteilen, der jetzt vom Obergymnasium gegeben wird; er lag der Artisten- oder philosophischen Fakultät[96]) ob, deren Frequenz infolge dessen weitaus die stärkste war.

Wichtige Fortschritte brachte das 16. Jahrhundert. Der Humanismus fügte die griechische Sprache und Litteratur in den Lehrkreis ein und ergänzte die bisher allein übliche Ueberlieferung des überkommenen Wissens durch selbständige Forschung, indem er den Text und Inhalt der alten Schriftsteller der Prüfung unterwarf. Die Reformation beförderte diese Richtung, indem sie die dem Denken angelegten Glaubensfesseln lockerte, und steckte den philosophischen und theologischen Fakultäten höhere Ziele, da sie die Predigt zur Hauptaufgabe der Geistlichen machte und für dieselben daher eine gründlichere Bildung als bisher verlangte. Doch konnten diese Fortschritte naturgemäß nur von den protestantischen Universitäten gemacht werden; die katholischen, welche den Jesuiten übergeben wurden, blieben bis zur Aufhebung dieses Ordens (1773) hinter den ersteren zurück[97]).

95) Gewöhnlich wurde eine Anzahl Pfründen, meist an einer Stiftskirche der Stadt, manchmal aber auch an auswärtigen Kirchen, an die älteren Lehrer der Universität verliehen, was natürlich die kirchliche Qualifikation derselben zur Voraussetzung hatte. Man kann die mittelalterlichen Universitäten geradezu als freier konstruierte Kollegiatstifte ansehen, welche von den beiden Aufgaben solcher Institute, Gottesdienst und Unterricht, vorzugsweise die letztere zu lösen hatten. Neben kirchlichem Vermögen wurde den Universitäten aber häufig auch weltliches zugewendet.

96) Die Universitätsangehörigen wurden zuerst nach Nationen eingeteilt. Nachdem aber gegen Ende des 13. Jahrhunderts in Paris die Einteilung nach Wissenszweigen, und zwar in die vier noch heute bestehenden Fakultäten, aufgekommen war, gewann diese in Deutschland bald die Oberhand.

97) Vgl. die von Paulsen, Gesch. des gel. Unterrichts S. 288, angeführte Stelle aus den Statuten des genannten Ordens: „Auch in den Dingen, welche keine Gefahr für den Glauben enthalten, soll niemand eine Ansicht ohne eine genugsame Autorität und ohne Erlaubnis der Oberen einführen; vielmehr sollen alle den approbierten Lehrern und den auf katholischen Akademien rezipierten Ansichten folgen. Solche, die zu Neuerungen geneigt oder zu freien Geistes sind, sollen vom Lehramt fern gehalten werden.“

Im dreißigjährigen Krieg verödeten die Universitäten [98]), die Studenten verwilderten und die Professoren versanken in Armut, Trägheit und Verachtung.

Die Wiedererhebung ging von der 1694 gegründeten Universität Halle aus, wo der Jurist Thomasius die ersten deutschen Vorlesungen hielt und der Philosoph Chr. Wolf deutsche Kompendien schrieb. Das Theologenregiment wurde durch das fürstliche ersetzt, der humanistische Unterricht durch naturwissenschaftliche, geschichtliche und modernphilosophische Vorlesungen in den Hintergrund gedrängt und die Vernunft zur einzigen Richterin in allen Fragen erhoben. Halle war die erste moderne Universität und diente durch das ganze achtzehnte Jahrhundert — seit der Mitte desselben in Verbindung mit dem 1737 [99]) gegründeten Göttingen [100]) — allen übrigen als Vorbild.

Die politischen Umwälzungen zu Anfang des laufenden Jahrhunderts führten zur Aufhebung vieler alter Universitäten (Wittenberg, Duisburg, Helmstädt, Rinteln, Altdorf, Köln, Paderborn, Bamberg, Dillingen), zur Verlegung einiger in andre Städte (von Frankfurt a. O. nach Breslau 1811, von Ingolstadt nach Landshut 1802 und nach München 1826) und zur Gründung zweier neuer (Berlin 1810 und Bonn 1818).

§ 27. Die Verhältnisse der Universitäten sind teils durch die von ihnen festgestellten Statuten, teils durch staatliche Verordnungen und nur in einzelnen Punkten durch Gesetze geregelt. Die Universitäten sind Korporationen von Lehrern und Studierenden zur Pflege der Wissenschaft und zur Mitteilung bezw. Erwerbung der für die höheren Berufe erforderlichen Bildung; sie werden aber mehr und mehr aus Korporationen Staatsanstalten. Die Lehrer sind ordentliche und außerordentliche Professoren, Privatdozenten und sonstige Lehrer. Die ordentlichen Professoren sind Staatsbeamte [101]), welche vom Staatsoberhaupt nach Einholung von Vorschlägen der Universität ernannt werden, und deren Amtspflicht in der Erteilung von wissenschaftlichem Unterricht und in der Teilnahme an der Universitätsverwaltung besteht. Die außerordentlichen Professoren unterscheiden sich von den ordentlichen entweder nur durch geringere Rechte bei der Universitätsverwaltung und durch geringeren Rang und Gehalt, oder sie sind nur titulierte Privatdozenten. Die Privatdozenten sind Lehrer, welche auf Grund eines in bestimmter Weise erbrachten Befähigungsnachweises [102]) von der Universität mit Genehmigung der Staatsregierung in widerruflicher Weise zur Erteilung von Unterricht zugelassen sind, und einigen Sätzen des Staatbeamtenrechts unterstehen [103]). Die sonstigen Lehrer sind Staatsbeamte, deren Amtspflicht in der Erteilung von Unterricht in Künsten (Musik, Reiten, Fechten ꝛc.) und neueren Sprachen (Lektoren) besteht. Zum Eintritt in eine Universität als Studierende sind unbescholtene Inländer berechtigt, welche ein Gymnasium absolviert haben [104]); doch werden auch Ausländer und andere Inländer zugelassen.

98) Nach Marquardsen in Bluntschli's und Brater's Staatswörterbuch X S. 686 fielen in Heidelberg die Immatrikulationen, welche 1617 noch 230 betragen hatten, 1621 auf 44 und 1626 auf 1.

99) 1743 folgte die Gründung von Erlangen.

100) Der Kurator v. Münchhausen wendete hier zuerst das System von Berufungen aus ganz Deutschland in großem Maßstab an.

101) Doch können sie in den meisten Staaten nicht wie andere Beamte gegen ihren Willen im Interesse des Dienstes in ein anderes Amt oder in den Ruhestand versetzt werden. In einigen Staaten bestehen über die Höhe der Gehalte Bestimmungen, die aber nur soweit gelten, als nichts anderes vereinbart wird. Auch Preußen hat neuerdings Mindestgehalte und Dienstalterszulagen festgestellt und die dazu nötigen Mittel durch die Bestimmung beschafft, daß das jährlich über 2800 (Berlin 4000) Mark betragende Kolleggeld eines Lehrers zur Hälfte in die Staatskasse fließt. Vgl. darüber Akademische Revue III (1896/97), wo auch die über die Reform erschienenen Schriften angeführt sind.

102) Besitz der Doktorwürde, Vorlage einer wissenschaftlichen Druckschrift und Ablegung einer Prüfung vor der Fakultät. Die Privatdozenten sind die einzigen Personen, für welche die Doktorwürde noch obligatorisch ist.

103) Sie können wegen Verletzung ihrer Amtspflichten oder wegen unangemessenen Privatlebens disziplinär bestraft werden, brauchen zur Unterbrechung ihrer Thätigkeit Urlaub ꝛc. Vgl. Daude, Die rechtlichen Verhältnisse der Privatdozenten, 1896. Das Buch ist eine Vorarbeit zu einem von der preußischen Regierung dem Landtag in der Session 1897/98 vorgelegten Gesetzentwurf über die Handhabung der Disziplin gegen die Privatdozenten.

104) Ueber die Zulassung der Abiturienten der Realgymnasien s. oben § 23 und 24.

Die Leitung und Beaufsichtigung der Universitäten kommt dem Unterrichtsministerium zu, dem meist ein am Universitätsort wohnender Kurator oder Kanzler zur unmittelbaren Aufsichtsführung unterstellt ist. Die Universitätsverwaltung erfolgt durch den Rektor[105]), Senat, die Fakultäten, die ständigen Ausschüsse und die Universitätsbeamten. Der Rektor wird durch die ordentlichen oder alle Professoren aus der Zahl der ersteren auf ein Jahr gewählt und vom Staatsoberhaupt bestätigt[106]). Der Senat ist entweder ein in ähnlicher Weise aus ordentlichen Professoren gebildetes Kollegium[107]), oder er besteht aus der Gesamtheit der ordentlichen Professoren; Vorsitzender ist der Rektor. Die Fakultäten sind Kollegien, welche aus den ordentlichen Professoren eines bestimmten Wissenszweigs gebildet sind[108]) und zwar besitzen die deutschen Universitäten eine theologische, juristische, medizinische und philosophische Fakultät[109]). Vorsitzender jeder Fakultät ist ein Dekan, dessen Amt von den Fakultätsmitgliedern je für ein Jahr im Turnus bekleidet wird. Die ständigen Ausschüsse[110]) werden gewöhnlich vom Senat bestellt, die Beamten[111]) auf Vorschlag der Universität von der Staatsregierung ernannt.

Die genannten Organe ordnen den Unterricht, beaufsichtigen die Studierenden und verwalten das Vermögen der Universität und die derselben von der Staatskasse gewährten Zuschüsse.

Der Unterricht wird in Vorlesungen und praktischen Anleitungen von der Dauer eines Semesters[112]) erteilt. Soweit dies nach der Natur der Fächer erforderlich ist, werden den Lehrern Institute (Sammlungen, Krankenhäuser, Laboratorien ꝛc.) mit dem nötigen Personal zur Verfügung gestellt. Während die Privatdozenten keine Pflicht zur Erteilung von Unterricht haben und solchen nur über diejenige Wissenschaft erteilen dürfen, für welche sie zugelassen sind, sind die Professoren verpflichtet die Vorlesungen und praktischen Anleitungen anzubieten, welche zur Ausbildung in dem von ihnen vertretenen Fach für die Studierenden notwendig sind, und berechtigt Unterricht in allen Fächern ihrer Fakultät zu erteilen. Die sonstigen Lehrer haben die Pflichten der Professoren und die Rechte der Privatdozenten. Angekündigte Vorlesungen oder Anleitungen müssen gehalten werden, wenn sich mindestens drei Teilnehmer melden. Die Studierenden sind berechtigt, Vorlesungen und Anleitungen nach ihrem Belieben zu hören[113]). Doch sind sie verpflichtet in jedem Semester mindestens eine Vorlesung zu belegen, und ferner besteht ein indirekter Zwang dadurch, daß die Zulassung zu den meisten Staatsprüfungen durch den Nachweis eines Universitätsstudiums von gewisser Dauer und der Belegung gewisser Vorlesungen und anderer Kurse bedingt ist[114]). Eine Kontrole des Besuchs des Unterrichts findet nicht statt. Das Be-

105) An einigen Universitäten heißt der erste Vorstand Prorektor, weil der Rektortitel vom Staatsoberhaupt geführt wird.

106) Zuweilen kommt der Universität nur der Vorschlag und dem Staatsoberhaupt die Ernennung zu. Wiederwahl ist selten.

107) Zuweilen sind die Dekane als solche Mitglieder, z. B. in Straßburg.

108) Als Fakultäten im weiteren Sinn werden die sämtlichen Lehrer und Studierenden einer Fakultät im engeren Sinn bezeichnet.

109) Außerdem besitzt die Universität München eine staatswirtschaftliche, die Universität Tübingen eine staatswissenschaftliche und eine naturwissenschaftliche und die Universität Straßburg eine mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät. Die Universitäten Bonn, Breslau und Tübingen besitzen zwei theologische Fakultäten. Münster (amtlich Akademie genannt) besitzt nur eine theologische und eine philosophische Fakultät.

110) Z. B. für die Oberleitung der Universitätsbibliothek, für die finanziellen Angelegenheiten, für die Handhabung der Disziplin über die Studierenden.

111) Richter oder Amtmann, Aktuar, Kassier, Quästor, Pedelle ꝛc.

112) Nach Abzug der Ferien umfaßt das Wintersemester fünfthalb, das Sommersemester vierthalb Monate.

113) Die von einigen Fakultäten aufgestellten Studienpläne haben nur die Bedeutung sachverständiger Ratschläge.

114) Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Jan. 1877 bestimmt in § 2: „Die Fähigkeit zum Richteramt wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt. Der ersten Prüfung muß ein dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft auf einer Universität vorangehen.“ Nach § 4 einer Verordnung des Bundesrats vom 2. Juni 1883 ist der Meldung zur ärztlichen Approbationsprüfung unter Anderem beizufügen „der Nachweis eines medizinischen Studiums von mindestens 9 Halb-

legen einer Vorlesung verpflichtet zur Entrichtung des dafür festgesetzten Honorars an den Lehrer[115]).

Prüfungen haben die Studierenden nicht als solche abzulegen, sondern nur wenn sie die Doktorwürde erlangen, oder in einen öffentlichen Dienst (als Beamter, Geistlicher, Arzt rc.) eintreten wollen. Während die Prüfungen im ersteren Fall von den Fakultäten abgenommen werden, sind im letzteren Fall bald die Fakultäten bald andere Kollegien zuständig, zu welchen jedoch meist Universitätslehrer beigezogen werden.

Die Studierenden sind verpflichtet ein den Zwecken der Korporation und ihrer Mitglieder entsprechendes äußeres Verhalten zu beobachten. Die Verletzung dieser Pflicht wird mit Verweis, Geld-, Freiheitsstrafe, oder Wegweisung von der Universität bestraft.

Bedürftigen und würdigen Studierenden werden aus Universitäts- oder Staatsmitteln Stipendien gewährt, daneben bestehen fast überall gestiftete Stipendien[116]).

§ 28. Ueber die Besetzung der deutschen Universitäten im Winter 1897/8 und über ihre Frequenz im Sommer 1897 giebt folgende von Ascherson a. a. O. zusammengestellte Tabelle Aufschluß:

Universität	Ordentliche Professoren	Außerordentliche Professoren[117])	Privatdozenten	Andere Lehrer	Studierende: Gesamtzahl	Evang. Theologen	Kathol. Theologen	Juristen	Mediziner	Philosophen
Berlin	85	101	161	31	4 705	364	—	1358	1122	1861
Bonn	65	22	43	3	1 889	80	253	473	318	765
Breslau	71	34	48	9	1 541	93	307	415	346	380
Erlangen	40	13	10	6	1 140	294	—	224	419	203
Freiburg	46	38	20	8	1 449	—	218	467	511	253
Gießen	41	16	14	3	663	54	—	236	204	169
Göttingen	62	26	31	5	1 123	155	—	329	229	410
Greifswald	45	17	23	6	834	256	—	155	328	95
Halle	59	34	50	11	1 534	419	—	335	240	540
Heidelberg	43	66	26	8	1 230	59	—	470	234	467
Jena	40	31	21	5	704	39	—	186	210	269
Kiel	43	21	31	4	727	52	—	176	362	137
Königsberg	50	25	30	11	695	79	—	206	245	165
Leipzig	67	84	58	3	3 064	351	—	964	704	1045
Marburg	47	18	27	6	1 042	130	—	283	273	356
München	73	24	79	6	3 871	—	143	1255	1472	1001
Münster	19	16	3	7	487	—	300	—	—	187
Rostock	31	10	5	2	499	33	—	130	109	227
Straßburg	62	33	36	6	1 016	84	—	328	311	293
Tübingen	52	19	17	7	1 289	256	176	473	270	114
Würzburg	42	13	25	3	1 430	—	131	262	777	260
Summe	1083	661	758	150	30 932	2798	1528	8725	8684	9197

Nur zum Besuch einzelner Vorlesungen berechtigt waren 5078 (männliche und weibliche) Personen,

---

jahren auf Universitäten des deutschen Reichs und der Nachweis, daß der Kandidat mindestens je zwei Halbjahre hindurch an der chirurgischen medizinischen und geburtshilflichen Klinik als Praktikant teilgenommen, mindestens zwei Kreißende in Gegenwart des Lehrers oder Assistenzarztes selbständig entbunden, ein Halbjahr als Praktikant die Klinik für Augenkrankheiten besucht, am praktischen Unterricht in der Impftechnik teilgenommen und die zur Ausübung der Impfung erforderlichen technischen Fertigkeiten erworben hat."

115) Das Honorar beträgt pro Semester 3—5 Mark für eine wöchentliche Stunde. Es wird bedürftigen und würdigen Studenten an einem Teil der Universitäten gestundet, an den übrigen erlassen.

116) Nach der „Preußischen Statistik" Heft 125 S. 79 werden von den preußischen Universitäten 34,5% der preußischen und 21% der anderen deutschen Studenten durch Stipendien, Freitische und Erlaß (Marburg) oder Stundung des Kolleggelds (übrige Universitäten) unterstützt, und die Unterstützung beträgt — abgesehen von Stundung und Erlaß des Kolleggeldes — für einen unterstützten preußischen Studenten 154, für einen unterstützten anderen deutschen Studenten 176 Mark durchschnittlich im Semester.

117) Die Honorarprofessoren sind zu den außerordentlichen gezogen.

wovon 3868 in Berlin. Frauen bedürfen zum Hören von Vorlesungen in Preußen der Genehmigung des Kurators und der Lehrer bei denen sie hören wollen.

Ueber die Einnahmen und Ausgaben der preußischen Universitäten im Etatsjahr 1895/6 gibt die folgende Tabelle Aufschluß. Zur Beleuchtung der Zahlen mag vorausgeschickt werden, daß nach Dieterici (Geschichtliche Nachrichten über die Universitäten, 1836) Preußen im Jahr 1697 für seine 4 damaligen Universitäten (Duisburg, Halle, Königsberg, Frankfurt a. O., 20200 Thlr. aufwendete, und 1797, nachdem Erlangen dazugekommen war, 60354 Thlr.; noch 1868 kosteten die Universitäten nur 3886633 und im Jahr 1888/8 9251127 M. statt der jetzigen 11271697 M.

	Ausgaben und Einnahmen	Berlin	Bonn	Breslau	Göttingen	Greifswald	Halle	Kiel	Königsberg	Marburg
Einnahmen	aus Staatsfonds	2 175 190	922 099	422 935	369 746	296 250	703 639	590 514	824 010	609 538
	aus Stiftungs- und bestimmten Zwecken gewidmeten Fonds	675	14 487	1 150	609 076	18 781	302 176	1 152	6 216	50 914
	Kapitalzinsen, Grundstückseinkünfte	4 109	8 512	29 244	4 328	320 186	5 654	14 229	20 997	42 098
	eigner Erwerb	448 192	226 455	224 543	145 824	145 666	408 225	243 047	129 553	126 785
Ausgaben	Verwaltung	129 290	55 284	49 094	48 101	51 105	51 259	33 300	35 326	46 044
	Besoldungen d. Lehrer	685 400	410 660	392 600	389 295	262 100	348 700	235 420	308 320	248 100
	Institute und Sammlungen	1 466 438	553 184	60 874	520 676	391 562	841 868	464 269	499 859	420 018
	Stipendien u. dgl.	8 270	14 020	9 602	43 423	21 719	31 148	5 237	35 271	18 688
	Baukosten, Abgaben und Lasten	104 476	47 105	40 180	49 530	—	55 011	41 175	36 184	38 779
	Amts- u. ökonomische Bedürfnisse, Remunerationen	73 252	27 412	·24 042	26 505	16 669	31 764	29 605	19 556	22 498
	Wohnungsgeld	161 040	63 888	53 640	51 444	37 728	60 744	39 936	46 260	35 208
Summe der Ausgaben und bezw. Einnahmen		2 628 166	1 171 553	1 177 872	1 128 974	780 883	1 419694	848 942	980 776	829 335

5. Die Fachschulen.

§ 29. Fachschulen sind die Schulen, welche die Vorbereitung für einen bestimmten Beruf bezwecken. Es gehören hierher z. B. Frauenarbeits-, Kadetten-, Landwirtschafts-, Gewerbe-, Handels-, Bergmannns-, Navigations-, Kunst-, Polytechnische, Theologenschulen. Da ihre Organisation durch die besonderen Verhältnisse jedes Berufs bedingt ist, kann sie nur in Verbindung mit diesen dargestellt werden. Ueber die landwirtschaftlichen Lehranstalten s. Hdb. Band II, Abh. XIV, über die gewerblichen ebenda Abh. XXI.

6. Der Privatunterricht[118]).

§ 30. Privatunterricht kann entweder in einzelnen Fällen durch Privat- oder Hauslehrer gegeben werden, oder in Lehranstalten (Privatschulen), d. h. dauernden Einrichtungen zur Erteilung von Unterricht an eine unbestimmte Mehrheit wechselnder Personen.

Der Unterricht der ersteren Art ist im allgemeinen freigegeben. Doch bedürfen in Preußen Privatlehrer einer besonderen von der Ortsschulbehörde je für ein Jahr zu erteilenden jederzeit widerruflichen Genehmigung (Instr. vom 31. Dez. 1839)[119]), und ferner ist überall die gewerbsmäßige Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht unzuverlässigen Personen zu untersagen (Gewerbeordnung § 35), und der Privatunterricht, der den der Volksschule vertreten soll, Beschränkungen unterworfen, indem entweder die Lehrer ihre Befähigung (Sachsen, Württemberg, Elsaß-Lothringen), oder die Eltern der Kinder die Gleich-

118) Litteratur s. oben S. 508.

119) Sie ist durch den Nachweis der sittlichen und wissenschaftlichen Tüchtigkeit bedingt. Nur Lehrer an öffentlichen Anstalten und Geistliche brauchen keine solche Erlaubnis; Studierende der Universitäten, höheren Schulen und Lehrerseminare müssen nach Einholung der Erlaubnis ihres Rektors der Ortsschulbehörde nur Anzeige machen.

wertigkeit des Unterrichts mit dem der öffentlichen Schulen nachweisen müssen (Bayern, Baden).

Die Errichtung einer privaten Lehranstalt bedarf in den meisten Staaten (wenn es sich um Schulen handelt, deren Benützung vom Besuch der öffentlichen Volksschule entbinden soll, überall) einer widerruflichen staatlichen Genehmigung, welche nur Personen erteilt wird, die ihre wissenschaftliche und sittliche Tüchtigkeit nachweisen, und in Preußen für Elementarschulen nur, wenn ein Bedürfnis besteht. Der Unternehmer darf nur solche Lehrer verwenden, welche an gleichartigen öffentlichen Anstalten angestellt werden können und unterliegt auch bezüglich des Schullokals, der Schulordnung und des Lehrplans den für gleichartige öffentliche Anstalten bestehenden Bestimmungen, deren Beobachtung durch die Inspektoren der öffentlichen Schulen überwacht wird.

Weitergehenden Beschränkungen unterliegt in den meisten Staaten die Unterhaltung von Lehranstalten durch Kirchen und kirchliche Korporationen; in Sachsen und Baden kann ihnen die Ermächtigung zur Unterhaltung von Lehr- oder Erziehungsanstalten nur durch Gesetz, in Bayern und Württemberg nur durch den Landesherrn erteilt werden; in Baden dürfen Mitglieder religiöser Orden oder Kongregationen an Lehr- und Erziehungsanstalten nur mit spezieller jederzeit widerruflicher Erlaubnis beschäftigt werden, und in Preußen dürfen sich die Orden nur dem Unterricht und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Mädchenschulen und gleichartigen Erziehungsanstalten widmen[120]). Vermöge dieser Bestimmungen bestehen in Deutschland nur einige wenige Niederlassungen männlicher Lehrorden, Schulen weiblicher Lehrorden in erheblicherer Zahl nur in Bayern und Preußen.

Das Privatschulwesen geht in Deutschland zurück. Nach Petersilie in der Zeitschrift des preußischen statistischen Büreaus für 1893 S. 159 besaß Preußen im Jahr 1871 1868 Privatschulen mit 107 121 Kindern und im Jahr 1891 1629 Schulen mit 102 546 Kindern. Unter den zuletzt genannten 1629 Schulen waren 495 Volksschulen mit 21 678 Schulkindern, von denen 46% katholisch, 37% evangelisch, 1% sonst christlich und 16% jüdisch waren. Nach dem Statischen Jahrbuch für Bayern (III. Jahrgang 1897) bestanden dort im Schuljahr 1886/7 neben 7106 öffentlichen Elementarschulen 62 private, im Schuljahr 1894/5 neben 7222 öffentlichen Schulen 53 private, deren größere Hälfte geistliche Lehrkräfte besaß. Gymnasien und Realgymnasien waren nur öffentliche vorhanden, die Zahl der privaten Progymnasien und Lateinschulen war von 1885/6 bis 1894/5 von 10 auf 7 zurückgegangen, während private Realschulen in beiden Jahren 11 bestanden hatten. Nach dem Statistischen Jahrbuch für Baden XXVIII. Jahrgang, (1897) waren dort 1895 die öffentlichen Volksschulen von 269 334, die privaten von 981 Kindern besucht, und 14 586 männlichen und weiblichen Schülern der öffentlichen höheren Schulen standen 2671 der privaten gegenüber.

III. Oesterreich.

Beer und Hochegger, Die Fortschritte des Unterrichtswesens I (1867) S. 200 ff. Bericht über österreichisches Unterrichtswesen aus Anlaß der Wiener Weltausstellung 1875, erstattet von Ficker und Egger-Möllwald, T. I 1873, T. II 1878. Ficker und Wolf in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens Bd. V. Mischler und Ulbrich, Oesterreichisches Staatswörterbuch, 1897. Baumeister, Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens, 1897. H. W. 1. Supplementband. Burckhard, Volksschulgesetze, 2 Teile, 1888. Marenzeller, Normalien für die Gymnasien und Realschulen, 2 Abteilungen, 1884 und 1889. Schweickhardt, Sammlung der für die österreichischen Universitäten gültigen Gesetze und Verordnungen, 2. Aufl., 2 Bde., 1885. Oesterreichische Statistik Bd. XLVIII (1897). Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen, 1897.

§ 31. Die österreichische Volksschule datiert von der Kaiserin Maria Theresia, welche mit der Begründung „das Schulwesen ist und bleibt allezeit ein politicum" die bis dahin von der Kirche geführte Schulherrschaft für den Staat in Anspruch nahm. Sie organisierte Schulbehörden, gründete 4000 Schulen und das erste Lehrerseminar, verwandelte eine Anzahl Lateinschulen

120) Preußen Gesetz vom 29. April 1887, Sach- Gesetz vom 13. Mai 1892 § 110 ff., Hessen Gesen Gesetz vom 26. April 1873 § 15, Baden setz vom 23. April 1875.

in deutsche und erließ die vom Abt Felbiger verfaßte Schulordnung vom 6. Dezbr. 1774, welche die Unterhaltung einer Schule in jeder Gemeinde vorschrieb, die Lehrer einer Prüfung unterwarf und die allgemeine Schulpflicht aussprach. Nachdem durch diese Maßregeln und die von den beiden nächsten Kaisern befolgte Unterrichtspolitik ein für die damalige Zeit sehr befriedigender Zustand des Unterrichtswesens erreicht war, folgte eine lange Zeit des Stillstands. Franz I. sah die französische Revolution als eine Wirkung zu hoch entwickelter Bildung an und maß deshalb seinen Unterthanen den Unterricht mit Vorsicht zu. Eine am 11. August 1805 erlassene Schulordnung gab dem Volksschulwesen neue Formen, aber man unterließ, für den Inhalt des Mechanismus zu sorgen. Durch Jahrzehnte that die Regierung nichts, was die Einrichtungen hätte beleben und heben können, und die kümmerliche örtliche und individuelle Intitiative wurde von ihr nicht ermutigt, sondern niedergehalten. Der Schulbesuch war obligatorisch, wurde aber nicht kontrolliert, die Lehrer waren ebenso schlecht bezahlt wie unterrichtet, die Schulaufsicht stand der Geistlichkeit zu, die mit diesen Zuständen zufrieden war. Erst das Jahr 1848 brachte bessere Tage. Wenn auch die Staatsregierung zunächst in den alten Bahnen weiterwandelte, so entfalteten nun doch die Gemeinden eine rege Thätigkeit. Die der Zensur entledigte Presse nahm sich der Volksbildung an, und die beginnende Rivalität der Nationalitäten kam den Schulen zu gut. Im Jahre 1868 befreite endlich der Staat sich und die Schule von den Fesseln des 1855 geschlossenen Konkordats und eröffnete durch eine neue Gesetzgebung der Volksbildung eine neue Aera. Wenn die beabsichtigte Aufhebung der Abhängigkeit der Schule von der Kirche thatsächlich nicht erreicht worden ist, so ist wenigens deren Alleinherrschaft beendigt und dem Staat gesetzlich die Gewalt über die Schule zugesprochen worden.

Die Hauptbestimmungen über die Volksschulen sind jetzt enthalten in Reichsgesetzen vom 25. Mai 1868, grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Kirche zur Schule (jeden Grades) betreffend, und vom 14. Mai 1869, die Grundsätze des Unterrichtswesens bezüglich der Volksschulen betreffend. Zu dem letzteren Gesetz gehören eine Novelle vom 2. Mai 1883 und Gesetze der einzelnen Länder über Errichtung, Besuch und Erhaltung der Volksschulen und über die Rechtsverhältnisse der Lehrer. Diese Gesetze und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen stellen folgende Hauptsätze auf:

1. Die Leitung der Volksschulen steht ausschließlich dem Staat zu und wird durch das Unterrichtsministerium und drei diesem untergeordnete kollegiale Instanzen geübt, nämlich einen Landesschulrat für jedes Land, einen Bezirksschulrat für jeden Bezirk und einen Ortsschulrat für jede Schulgemeinde. Der Landesschulrat, welcher auch den höheren Lehranstalten vorgesetzt ist, besteht nach dem Reichsgesetz unter dem Vorsitz des Statthalters aus Mitgliedern der politischen Landesstelle, Abgeordneten des Landesausschusses, Sachverständigen und Geistlichen. Die näheren Bestimmungen über die Mitglieder treffen die Landesgesetze, welche auch die Zusammensetzung der Bezirks- und Ortsschulräte feststellen.

Nach Gesetz vom 12. Oktober 1870 für Nieder-Oesterreich besteht hier der Ortsschulrat aus mindestens fünf Mitgliedern, welche von der Gemeindevertretung für je drei Jahre gewählt werden, aus dem Leiter der Schule, dem Schulpatron (wo ein solcher noch vorhanden) und, bei Verhandlungen über den Religionsunterricht, dem Religionslehrer. Die Mitglieder wählen aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Ortsschulaufseher. Der Ortsschulrat muß mindestens einmal im Monat zusammentreten. Ein Bezirksschulrat besteht für jeden politischen Bezirk aus dem Bezirkshauptmann als Vorsitzendem, den Direktoren der etwa im Bezirk vorhandenen Lehrerbildungsanstalten, Mittel- und Bürgerschulen, zwei von den Lehrern gewählten Vertretern, je einem Vertreter des Religionsunterrichts der im Bezirk vorhandenen Glaubensgenossenschaften, endlich weiteren von einer Versammlung der Gemeindevorstände gewählten Mitgliedern, welche die Mehrheit des Bezirksschulrats bilden müssen. In Städten mit eigenen Gemeindestatuten werden die zu wählenden Mitglieder von der Gemeindevertretung gewählt, und Vorsitzender ist der Bürgermeister. Neben dem Bezirksschulrat steht ein vom Minister auf Vorschlag des Bezirks- und Landesschulrats auf drei Jahre aus Fachmännern ernannter Schulinspektor, der durch die Ernennung Mitglied des Bezirksschulrats wird. (Das Amt wird häufig Volksschuloberlehrern oder Bürgerschuldirektoren übertragen, welche dann in ihrem Hauptamt durch einen Unterlehrer

vertreten werden.) Vollzugsorgan des Bezirksschulrats, der sich mindestens einmal monatlich zu versammeln hat, ist der Vorsitzende. — In den übrigen Ländern gelten ähnliche Bestimmungen.

2. Eine Volksschule muß überall unterhalten werden, wo sich im Umkreis einer Stunde dauernd mehr als 40 schulpflichtige Kinder befinden; wo aber eine Privatschule mit Oeffentlichkeitsrecht (s. unten Ziff. 8) besteht, kann das Ministerium die Träger der Schullast von der Pflicht eine neue Schule zu errichten entbinden. Wo die Zahl der gesetzlich erforderlichen Lehrkräfte 6 übersteigt, ist eine besondere Mädchenschule zu errichten. Außerdem soll in jedem Bezirk mindestens eine dreiklassige Bürgerschule bestehen, welche namentlich den Bedürfnissen künftiger Gewerbetreibender und Landwirte zu dienen und auf den Eintritt in Lehrerseminare und andere Fachschulen vorzubereiten hat. Die Schullast[121]) ist in den verschiedenen Ländern verschieden verteilt. Nieder-Oesterreich, Böhmen, Mähren, Steiermark, Schlesien, Istrien, Kärnten, Krain, Ober-Oesterreich- und Salzburg unterscheiden zwischen sachlichem Bedarf (Schulhaus, Inventar, Lehrerwohnung, Heizung) und den Lehrerbezügen. Den sachlichen Bedarf haben die Gemeinden zu decken, den persönlichen hat in Istrien, Kärnten, Krain, Oberösterreich und Salzburg das Land zu bestreiten, in Niederösterreich, Böhmen, Mähren und Steiermark haften dafür die Bezirke, soweit gewisse Zuschläge zu den direkten Steuern (meist 10%) ausreichen, in Schlesien die Gemeinden, soweit sie leistungsfähig sind, während für den Rest das Land aufzukommen hat. In Tirol Vorarlberg, Bukowina und Galizien bestreiten beide Arten von Aufwand, soweit in den beiden erstgenannten Ländern die Leistungsfähigkeit und in den beiden zuletzt genannten ein bestimmter Zuschlag zu den direkten Steuern reicht, die Gemeinden, während das Uebrige das Land, in Galizien aber zunächst bis zu einem gewissen Steuerzuschlag der Bezirk, zu übernehmen hat. In Dalmatien ist die ganze Last dem Land auferlegt, welches aber von den Gemeinden nach ihrer vom Gesetz näher bestimmten Leistungsfähigkeit und nach der Zahl ihrer schulpflichtigen Kinder Beiträge erhält. In Görz und Gradiska ist der Bezirk leistungspflichtig; bei der Umlegung der Last auf die Gemeinden hat er ihnen ihre örtlichen Leistungen anzurechnen. Schulgeld wird an Volksschulen nur noch in Böhmen, Mähren, Tirol und Schlesien, an Bürgerschulen in Kärnten erhoben.

3. Die vom Staate, einem Lande oder einer Gemeinde ganz oder teilweise erhaltenen Schulen sind allen Staatsangehörigen ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses zugänglich. Ebenso steht der Dienst an den öffentlichen Schulen allen Staatsbürgern ohne Unterschied der Konfession offen; doch können zu Vorstehern von Volksschulen nur solche Personen ernannt werden, welche die Befähigung zum Religionsunterricht des Glaubensbekenntnisses besitzen, dem die Mehrzahl der Schüler angehört. Der Religionsunterricht, für den der Minister die Stundenzahl bestimmt, wird der Regel nach vom Geistlichen erteilt; wenn am Orte kein Geistlicher vorhanden ist, welcher diesen Unterricht regelmäßig zu erteilen vermag, kann der Lehrer mit Zustimmung der Kirchenbehörde zur Erteilung des Religionsunterrichts angehalten werden. Die Kirchenbehörden müssen ihre den Religionsunterricht betreffenden Verfügungen dem Bezirksschulrate mitteilen, der ihnen die Verkündigung versagt, wenn sie mit der Schulordnung nicht vereinbar sind.

4. Ueber die Unterrichtssprache und über die Unterweisung in einer zweiten Landessprache entscheidet die Landesschulbehörde nach Maßgabe der Landesgesetzgebung.

5. Die Schulpflicht beginnt im allgemeinen mit dem vollendeten 6. und dauert bis zum vollendeten 14. Lebensjahre. In Krain (mit Ausnahme der größeren Orte), Galizien, Bukowina, Istrien und Dalmatien dauert sie aber nur 6 Jahre, worauf in Krain, Dalmatien und Istrien noch zwei Jahre lang die Wiederholungsschule (meist zweimal wöchentlich je zwei Stunden), in Galizien noch drei Jahre lang die Fortbildungsschule zu besuchen

121) Vgl. Kral, Streiflichter auf den Haushalt der öffentlichen Volksschule in Oesterreich, Z. f. G.W. XV, (1891) S. 161.

ist. Den Kindern ganzer Schulgemeinden auf dem Land ist Einschränkung des Unterrichts auf einen Teil des Jahres oder auf halbtägigen Unterricht oder auf einzelne Wochentage zu gewähren, wenn die Vertretungen der sämtlichen eingeschulten Gemeinden auf Grund von Gemeindeausschußbeschlüssen darum nachsuchen. Dieselben Erleichterungen sind nach vollendetem sechsjährigem Schulbesuch den Kindern auf dem Land und den Kindern der unbemittelten Volksklassen in Städten und Märkten auf Ansuchen ihrer Eltern aus rücksichtswürdigen Gründen zuzugestehen.

6. Die definitive Anstellung als Lehrer ist durch einen Befähigungsnachweis bedingt, der durch die Erstehung von zwei Prüfungen zu liefern ist. Die Anstellung als Unterlehrer erfolgt nach Ablegung der ersten Prüfung. Definitive Lehrer können wegen Pflichtverletzung nur auf Grund eines geordneten Disziplinarverfahrens entlassen werden. Zur Ausbildung von Lehrern und Lehrerinnen werden vom Staat Bildungsanstalten mit 4 (in Dalmatien 3) Jahreskursen unterhalten, in welchen die Geschlechter, nicht aber die Konfessionen getrennt sind. Die Bezüge der Lehrer bestehen in einem Gehalt, der sich nach der Klasse bemißt, in welche der Dienstort nach seinen Preisverhältnissen eingeteilt ist[122]), und einer Zulage von meist 10% des Gehalts, die nach je 5 Jahren gewährt wird. Die Leiter einer Schule haben meist außerdem freie Wohnung. Nach Vollendung des 10. Dienstjahres haben die Lehrer Anspruch auf Pension, als welche nach Vollendung des 40. Dienstjahres der volle Gehalt einschließlich der Alterszulagen gereicht wird. Aehnlich günstig sind die Pensionsansprüche der Witwen und Waisen geregelt. Die Pensionen bestreitet in jedem Land ein Pensionsfonds, zu welchem die Lehrer, die Gemeinden und das Land beitragen. Lehramtskandidaten und Lehrer sind nach ihrer Einreihung in das stehende Heer oder in die Landwehr zu einer den Volksunterricht am wenigsten störenden Zeit während acht Wochen militärisch auszubilden und dann zu beurlauben und im Frieden nur noch zu den periodischen Reservewaffenübungen beizuziehen.

7. Die in öffentlichen oder Privatschulen zu gebrauchenden Lehrbücher bedürfen der Genehmigung der Unterrichtsbehörden; Religionsbücher können diese Genehmigung nur erhalten, wenn sie von der bezüglichen konfessionellen Oberbehörde für zulässig erklärt worden sind.

8. Zur Errichtung von Privatschulen ist die Genehmigung des Landesschulrats erforderlich, welche erteilt werden muß, wenn a. Vorsteher und Lehrer sittlich makellos sind und ihre Befähigung nach Maßgabe der für die öffentlichen Schulen geltenden Bestimmungen dargethan, oder Dispens erhalten haben, b. der Lehrplan mindestens den Anforderungen entspricht, welche an eine öffentliche Schule gestellt werden, c. die Einrichtungen keinen Nachteil für die Gesundheit der Kinder befürchten lassen. Die Privatschulen stehen unter staatlicher Aufsicht; jede Aenderung im Lehrplan, Lehrerpersonal und Lokal ist den Aufsichtsbehörden vor der Ausführung anzuzeigen. Sie sind zu schließen, wenn sie die Gesetze nicht beobachten oder moralische Gebrechen offenbar werden. Sie können vom Minister das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse erhalten, wenn ihre Organisation und Lehrziel den Einrichtungen und Zielen der öffentlichen Schulen, mit welchen sie konkurrieren, entsprechen (Oeffentlichkeitsrecht).

Eine Statistik des Volksschulwesens im Jahre 1893/4 giebt die Tabelle auf S. 542:

Zur Ergänzung ist Folgendes zu bemerken. Unter den 572 Bürgerschulen waren 311 für Knaben und 261 für Mädchen. Von den 17610 allgemeinen Volksschulen waren

122) In Ober- und Niederösterreich bestehen drei Ortsklassen, in welchen die Gehalte 800, 700 und 600 fl. betragen. In den übrigen Ländern sind die Gehalte teils etwas, teils erheblich niedriger, beispielsweise betragen sie in Vorarlberg je nach der Bedeutung des Schulorts 600, 400 und 300 fl. Die Versehung des Meßnerdienstes ist den Lehrern, abgesehen von Tirol und Salzburg, untersagt. Das Schulgeld ziehen die Gemeinden für sie ein.

1148 für Knaben, 989 für Mädchen und 15 473 gemischt. Von den 18 182 Volks- und Bürgerschulen erteilten 12 062 ganztägigen, 4530 halbtägigen und 159 teils ganz- und teils halbtägigen Unterricht. Von den Lehrern hatten das Zeugnis der Lehrbefähigung 86,1%, das Reifezeugnis 10,2%, kein Zeugnis 3,7%, von den Lehrerinnen ebenso 73,4, 16,0 und 10,6%. Von den schulpflichtigen Kindern genossen neben den 3 312 530 Kindern in Volks- oder Bürgerschulen 67 497 höheren oder häuslichen Unterricht oder besuchten Fachschulen, 25 577 waren wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen ohne Unterricht und 407 116 blieben gesetzwidrig der Schule fern. An 12 902 öffentlichen Schulen wurde Turnunterricht, an 12 463 Arbeitsunterricht erteilt, 11 393 waren mit Schulgärten, 14 817 mit Schulbibliotheken versehen. Von den 964 Privatvolksschulen besaßen 578 Oeffentlichkeitsrecht. Es bestanden 624 Kindergärten und 486 Kinderbewahranstalten. Zum Vergleich verdient bemerkt zu werden, daß im Jahr 1888/9 deutsche, nichtdeutsche und gemischte öffentliche Schulen vorhanden waren in Steiermark 547, 176 und 68, in Kärnten 263, 0 und 91, in Krain 26, 253 und 15, im Küstenland 3, 283 und 21, in Tirol 776, 713 und 28, in Böhmen 2160, 2737 und 0, in Mähren 683, 1549 und 22, in Schlesien 209, 244 und 25, in Galizien 33, 3265 und 88, in Bukowina 19, 184 und 79, in Dalmatien 0, 275 und 1.

Land	Einwohner	Oeffentliche Volksschulen									private	
		Sprache										
		deutsch	nicht deutsch	gemischt	allgemeine	Bürgerschulen	Lehrer	Lehrerinnen	Knaben	Mädchen	Knaben	Mädchen
N.-Oesterreich	2 661 799	1623	—	8	1513	118	6714	3273	185225	189062	4481	8944
O.-Oesterreich	785 831	516	—	—	506	10	1687	706	56414	55318	1037	3967
Salzburg	173 510	163	—	—	160	3	493	158	12078	10358	24	2142
Steuermark	1 282 708	568	212	40	808	12	2349	836	87172	82256	1305	7046
Kärnten	361 008	274	3	82	537	2	924	180	26541	26842	159	978
Krain	498 958	27	277	8	311	1	751	229	36206	34152	658	2297
Küstenland	695 384	3	355	17	371	4	1043	509	40047	35831	1254	2431
Tirol	812 696	779	675	23	1475	2	2614	1221	61641	58060	369	4354
Vorarlberg	116 073	193	—	—	191	2	417	134	8315	7346	177	1037
Böhmen	5 843 094	2239	2891	—	4836	294	16609	5194	493916	493131	9579	15427
Mähren	2 276 870	725	1660	21	2308	98	6279	1564	193331	190627	2048	7769
Schlesien	605 649	216	247	27	480	10	1247	222	42757	39891	3488	7196
Galizien	6 607 816	29	3555	94	3668	10	7310	3481	342123	305116	11425	12944
Bukowina	546 591	25	228	67	319	1	777	228	27715	23408	1645	858
Dalmatien	527 426	—	312	—	307	5	581	152	20633	9968	222	1489
Summe	23 895 413	7380	10415	387	17610	572	49828	18087	1634414	1561366	37871	78879

§ 32. Als im Jahre 1773 der Jesuitenorden aufgehoben wurde, besaß er in Oesterreich 200 Gymnasien, neben welchen 25 Anstalten der Piaristen, mehrere der Benediktiner und einige weltliche bestanden. Die bei dieser Lage einleuchtende Notwendigkeit, schleunig für die Heranziehung eines staatlichen Gymnasiallehrerstandes zu sorgen, wurde zwar erkannt, aber man kam nicht dazu, etwas zu thun. Ein Teil der Jesuitenanstalten ging ein die meisten wurden mit ehemaligen Jesuiten und mit Lehrern, wie man sie fand, besetzt, oder anderen Orden, namentlich den Piaristen, überlassen. In der Folgezeit wurden mehrmals langjährige Beratungen über Reformen gepflogen, die aber ohne nennenswertes Ergebnis blieben, und der traurige Zustand der Gymnasien dauerte daher im laufenden Jahrhundert fort. Nach der jesuitischen Tradition war der Unterricht der nur sechsklassigen und nur 18 wöchentliche Lehrstunden erteilenden Anstalten fast nur auf die Fertigkeit lateinisch zu schreiben und zu sprechen, gerichtet, Griechisch wurde in kaum nennenswertem Umfange getrieben, und der Unterricht in Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Philosophie war besonderen Anstalten mit zwei oder drei Jahreskursen vorbehalten, die in viel ge-

ringerer Zahl als die Gymnasien vorhanden waren, und bei deren Organisation ebenso wie bei der der Gymnasien die Absicht obwaltete, die Erwerbung einer höheren Bildung auf möglichst enge Kreise zu beschränken[123]). Schlechte Lehrbücher und Methoden, ängstliche Ueberwachung der Lehrer, ein die selbständige Entwicklung der Schüler hemmendes Prüfungswesen, das war die Signatur der österreichischen Gymnasien bis in die Mitte des jetzigen Jahrhunderts.

Die Umwälzungen des Jahres 1848 führten endlich zu zeitgemäßen Reformen. Der Ministerialreferent Exner und der aus Preußen an die Wiener Universität berufene Professor Bonitz arbeiteten einen Reorganisationsplan aus, für den der Minister Graf Leo Thun 1849 die kaiserliche Sanktion erlangte.

Die getroffenen Einrichtungen, die 1867 zu reichsgesetzlichen erhoben und durch die Aufhebung der kirchlichen Aufsicht ergänzt wurden, lehnen sich im Allgemeinen an die deutschen an, weichen aber doch in erheblichen Punkten von denselben ab. So wird der mathematisch-naturwissenschaftliche Unterricht stärker betont[124]), außer der Muttersprache der Schüler wird eine weitere Sprache des Staats, aber Französisch, Zeichnen und Turnen nicht obligatorisch gelehrt[125]), und die Zahl der wöchentlichen Lehrstunden beträgt nur 22—26. Die Anstalten besitzen nur acht Jahreskurse, von denen vier das Unter- und vier das Obergymnasium bilden; ein Untergymnasium, in dessen sämtlichen Klassen obligatorischer Zeichenunterricht erteilt wird, und in dessen dritter und vierter Klasse für die nicht auf das Obergymnasium abzielenden und deshalb vom Griechischen dispensierten Schüler der Unterricht in einer modernen Kultursprache obligat ist, heißt Realgymnasium. Oeffentliche Gymnasien sind die in der unmittelbaren Verwaltung des Staats stehenden und die von Ländern, Städten, Genossenschaften, Bischöfen oder Privatpersonen unterhaltenen, welchen das Recht zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse (Oeffentlichkeitsrecht) ausdrücklich verliehen ist[126]); alle anderen sind Privatgymnasien. Die nicht vom Staat verwalteten öffentlichen Gymnasien haben regelmäßig den staatlichen Lehrplan einzuhalten, und ihre Lehrer bedürfen staatlicher Bestätigung, die nur erteilt wird, wenn sie die für staatliche Lehrer vorgeschriebene Befähigung besitzen. Sie erhalten zum Teil Zuschüsse vom Staat, wie für dessen Anstalten häufig das Land oder die Stadt Beiträge leisten. Zur Errichtung eines Privatgymnasiums ist Erlaubnis des Ministers nötig, welche erteilt wird, wenn der Lehrplan der Staatsgymnasien angenommen wird, die Unterhaltsmittel gesichert sind, und der Vorstand und sämtliche Lehrer Oesterreicher und unbescholten sind und die zur Anstellung an Staatsgymnasien erforderliche Befähigung nachgewiesen haben. Privatanstalten, welche in Lehrgegenständen des Gymnasiums unterrichten, aber nicht den Namen Gymnasium führen wollen, können ohne Erlaubnis von jedem unbescholtenen, die vorgeschriebene Lehrbefähigung besitzenden Oesterreicher errichtet werden. Die anzustellenden Lehrer müssen nur unbescholten sein. Doch unterliegen auch diese Privatanstalten staatlicher Aufsicht und können wegen Staatsgefährlichkeit geschlossen werden.

Gleichzeitig mit den Gymnasien wurde die Lehrerbildung verbessert. Während früher bei jeder Besetzung einer Stelle eine Prüfung der Bewerber veranstaltet worden war, wurden 1849 allgemeine Prüfungen eingeführt, deren Erstehung zu jeder Bewerbung berechtigte, und deren Inhalt den Studien der Lehrer die Richtung wies. Die zugleich für

123) Durch Verordnungen von 1819 und 1824 wurde das Maximum der Schülerzahl für Gymnasialklassen auf 80, für einen Kurs der höheren Anstalten auf 250 festgesetzt, Parallelkurse wurden nicht errichtet. Ueber die Auswahl entschieden Willkür und persönliche Verbindungen.

124) In den acht Klassen zusammen werden auf Religionslehre 19, Latein 50, Griechisch 28, Muttersprache 25, Geographie und Geschichte 27, Mathematik 24, Naturgeschichte 10, Physik 11 und Philosophie 4 Stunden verwendet.

125) Bis 1865 wurde der Unterricht in allen Anstalten in deutscher Sprache erteilt. Seitdem sind fast alle galizischen und die Mehrzahl der böhmischen nationalisiert worden.

126) Das Recht, Maturitätszeugnisse auszustellen, begreift nicht notwendig das Oeffentlichkeitsrecht.

die Lehrer der Realschulen geltenden Vorschriften bestimmen 10 Fächergruppen, unter denen die Kandidaten wählen. Zur Vertiefung der Lehrerbildung wurden zuerst in Wien und dann auch an den übrigen Universitäten Seminare eingerichtet.

§ 33. Die erste Realschule wurde 1770 vom Staate in Wien gegründet und 1809 reorganisiert, worauf in Brünn, Brody, Lemberg und Triest vom Staate und in einigen anderen Städten von Privaten ähnliche Anstalten errichtet wurden. Eine 1851 im Anschluß an die Gymnasialreorganisation vorgenommene Reform der Realschulen hatte eine erhebliche Vermehrung derselben im Gefolge. Wegen der Verschiedenheit der Zwecke, die die Schulen nach diesen Vorschriften neben einander verfolgen sollten, bewährten sie sich aber nicht, und es wurde daher 1868 zu einer Umgestaltung geschritten.

Nach den hiernach jetzt geltenden auf Landesgesetzen beruhenden Bestimmungen bestehen die zur Gewährung allgemeiner Bildung bestimmten und sowohl auf das Polytechnikum als zum unmittelbaren Uebertritt in das praktische Leben vorbereitenden Realschulen aus einer vierklassigen Unterrealschule und aus einer dreiklassigen Oberrealschule. Die Oberrealschule kann nicht für sich allein bestehen, die Unterrealschule kann durch ein Realgymnasium vertreten werden. Lateinischer Unterricht wird nicht erteilt. Zur Errichtung einer Privatrealschule ist jedermann berechtigt, aber der Lehrplan unterliegt der Genehmigung des Staats, in dessen freiem Ermessen die Erteilung des Rechts zur Ausstellung staatsgültiger Zeugnisse steht.

Ueber den Zustand der Gymnasien und Realschulen im Jahre 1889 unterrichtet folgende Tabelle, welche die Privatanstalten nicht umfaßt [127]).

Anstalten	Zahl	Erhalter					Unterrichtssprache				Schüler überhaupt	Schüler in %								Lehrer
		Staat	Land	Stadt	Kirche	andere	deutsch	czechisch	polnisch	andere		deutsch	czechisch	polnisch	andere	kathol.	jüdisch	evang.	andere	
Gymnasien	180	135	9	15	16	5	99	41	24	16	54747	43,4	25,2	17,4	14,0	81,6	14,4	2,7	1,3	3663
Realschulen	77	52	16	4	—	5	56	13	4	4	22824	58,2	27,3	6,2	8,3	81,4	13,6	4,4	0,6	1539

§ 34. Für die Mädchenbildung bestehen, abgesehen von Privatschulen, in Prag (seit 1890) und in Wien (seit 1892) zwei Anstalten, welche die Schülerinnen durch Gymnasialunterricht für die Universität vorbereiten wollen, und in anderen Städten 10 weitere Mittelschulen mit niedrigerem Ziel. Die beiden ersteren Anstalten waren zu Anfang des Schuljahrs 1895/6 von 150, die 10 anderen von 1949 Schülerinnen besucht.

§ 35. Die Universitäten Oesterreichs sind im wesentlichen wie die deutschen organisiert, abgesehen davon, daß seit 1897 die Kollegiengelder für den Staat erhoben werden. Der Zustand war in den Wintern 1879/80 und 1893/94 folgender:

Universitäten	gestiftet	Professoren ordentliche		Professoren außerordentliche		Privatdozenten Supplenten Adjunkten		Andere Lehrer		Gesamtzahl der Lehrer		Studierende	
Wien	1365	82	91	48	48	161	254	9	14	300	407	4184	5663
Graz	1586	43	54	20	26	50	57	4	3	117	140	819	1569
Innsbruck	1673	40	47	12	16	32	43	3	1	87	107	607	920
Prag, deutsch	1348	59	56	27	17	87	80	7	4	180	157	1928	1431
Prag, czechisch	1882	—	47	—	28	—	77	—	7	—	159	—	2815
Lemberg	1784	27	35	6	10	20	28	6	5	59	78	1057	1337
Krakau	1364	35	47	16	18	35	64	2	2	88	131	707	1363
Czernowitz [128])	1875	20	25	10	7	7	6	2	1	39	39	259	358
Zusammen		306	402	139	170	392	609	33	37	870	1218	9561	15456

127) Unter den Gymnasien befinden sich 7, die nur Realgymnasien, 14, die nur Untergymnasien sind, 16, die als Unterbau ein Realgymnasium haben.

128) Czernowitz — 1875 gegründet — besitzt keine medizinische Fakultät.

IV. Die Schweiz.

Büch el er in Schmid's Encyklopädie Bd. 8. Ziegler, Das Züricher'sche Schulwesen, im Korresp.-Blatt f. d. Gelehrten- und Realschulen Württembergs. 1877. Grob, Statistik über das Unterrichtswesen in der Schweiz, 7 Bde. 1883. Grob, Sammlung neuer Gesetze und Verordnungen über das Unterrichtswesen der Schweiz, 2 Bde. 1886 und 1887. Grob, Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz, seit 1889. Huber, Schweizerische Schulstatistik für 1894/5, 8 Bde. 1897.

§ 36. Das Bundesrecht enthält nur wenige auf das Unterrichtswesen bezügliche Sätze. Art. 27 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 bestimmt, daß der Bund befugt ist, neben der 1860 von ihm gegründeten polytechnischen Schule in Zürich weitere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder zu unterstützen, daß die Kantone für genügenden Primarunterricht zu sorgen haben, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen, obligatorisch und unentgeltlich [129]) sein soll, und daß die öffentlichen Schulen so organisiert werden müssen, daß sie von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können. Nach Art. 34 ist der Bund befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in Fabriken aufzustellen und hat demgemäß unterm 23. März 1877 ein dem Unterrichtsinteresse volle Rechnung tragendes Gesetz erlassen. Hinsichtlich des Religionsunterrichts bestimmt Art. 49, daß niemand zur Teilnahme daran gezwungen werden darf und daß über die religiöse Erziehung der Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr der Inhaber der väterlichen Gewalt entscheidet. Endlich schließen die Art. 51 und 52 den Jesuitenorden und die ihm affiliierten Gesellschaften aus und erklären die Errichtung neuer und die Wiederherstellung aufgehobener Klöster oder religiöser Orden für unzulässig. Von Gesetzen gehört das Militärorganisationsgesetz vom 13. November 1874 Art. 81 hierher, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, daß die männliche Jugend vom 10. Altersjahre bis zum Austritte aus der Primarschule durch einen von den Lehrern zu erteilenden angemessenen Turnunterricht auf den Militärdienst vorbereitet wird. Nach Art. 2 des Gesetzes können die Lehrer der öffentlichen Schulen nach bestandener Rekrutenschule von weiteren Militärdienstleistungen entbunden werden, wenn die Erfüllung ihrer Berufspflichten dies notwendig macht. Eine Ergänzung dieser gesetzlichen Bestimmungen bilden die etwa eine Million Franken jährlich betragenden Unterstützungen, die der Bund seit 1883 den Kantonen zur Förderung der industriellen, gewerblichen, landwirtschaftlichen und kaufmännischen Bildung bezahlt.

Soweit das Bundesrecht nicht eingreift, sind die Kantone „souverän“ (Bundesverfassung Art. 3). Infolge dessen giebt es kein schweizerisches, sondern nur 25 kantonale Schulsysteme, deren Einrichtungen und Benennungen zum Teil weit auseinandergehen. Eine zusammenfassende Schilderung derselben ist daher unmöglich, und da ein Eingehen auf die einzelnen Kantone zu weit führen würde, bleibt nur übrig, die Darstellung auf einen der wichtigeren Kantone zu beschränken und die übrigen nur in gelegentlichen Bemerkungen zu berücksichtigen.

§ 37. Der Kanton Zürich mit 368000 zu 9/10 protestantischen Einwohnern [130]) empfiehlt sich dadurch zur Betrachtung, daß sein Unterrichtswesen das höchstentwickelte ist. An Volksschulen bestehen hier:

1. Die Alltagsschule (mit der Ergänzungsschule zusammen Primarschule genannt), zu deren Besuch die Kinder vom vollendeten 6. bis zum vollendeten 12. Lebensjahre verpflichtet sind [131]). Der Lehrplan wird vom Erziehungsrat festgestellt, welcher be-

129) In vielen Kantonen werden auch die Lehrmittel den Schülern unentgeltlich verabfolgt.

130) Nach der Zählung vom 1. Juli 1894. Die weiteren statistischen Angaben beziehen sich auf den 31. März 1895.

131) In anderen Kantonen dauert die Schulpflicht bis zu neun Jahren und beginnt häufig erst mit dem vollendeten 7. Lebensjahre. In St. Gallen, Wallis und Graubünden ist das Minimum der jährlichen Schuldauer auf 24, in den meisten Kantonen auf mehr als 40 Wochen festgestellt.

züglich des Religionsunterrichts, der vom Lehrer erteilt wird, das Gutachten des Kirchenrats einholt. Die Schulen sind von den Schulgemeinden zu unterhalten, welche in der Regel mit den politischen Gemeinden zusammenfallen[132]). Die Gemeinden sollen das Schulvermögen so „äufnen“ (durch Bürgereinkaufsgebühren, Gaben und Vermächtnisse), daß die Renten desselben die Schulausgaben decken. Es beläuft sich auf 26, sein Ertrag auf 0,177 Millionen, so daß von den 3,6 Millionen betragenden regelmäßigen Schulausgaben über 3,2 in anderer Weise zu decken sind[133]). Der Kanton leistet Beiträge zu den Lehrerbesoldungen, außerordentlichen Baukosten, Aufwendungen für Lehrmittel und an arme Gemeinden. Abgesehen von der Stadt Zürich werden die beiden Geschlechter gemeinsam unterrichtet[134]). Als Lehrer können nur Personen angestellt werden, welche die Lehrerprüfung bestanden und zwei Jahre an einer Schule gewirkt haben[135]). Die Anstellung erfolgt durch Wahl der Gemeindeglieder auf 6 Jahre, nach deren Ablauf darüber abgestimmt wird, ob die Amtsdauer auf weitere 6 Jahre verlängert oder eine Neuwahl vorgenommen wird. Neben 724 Lehrern unterrichten 66 Lehrerinnen die 26 681 männlichen und 29 503 weiblichen Primarschüler, so daß auf 77,6 eine Lehrkraft kommt[136]). Der Minimalgehalt beträgt für Lehrer und Lehrerinnen 1200 Fr. nebst freier Wohnung und Holz; der Kanton leistet mindestens die Hälfte des Minimalgehalts und gewährt Alterszulagen. Die durchschnittliche Barbesoldung beträgt für einen Lehrer 2386, für eine Lehrerin 2118 Fr., das durchschnittliche Gesamteinkommen (Barbesoldung und Accidentien) für einen Lehrer 2502, für eine Lehrerin 2221 Fr.[137]). Die Lehrer haben nach dreißigjähriger Dienstzeit die Hälfte ihrer Barbesoldung als Ruhegehalt zu beanspruchen, und aus einer Kasse, in die sie und der Staat Zahlungen leisten, erhalten ihre Witwen und Waisen jährliche Pensionen von

132) Zu 40 914 Alltagsschülern kommen 15 270 Ergänzungsschüler, auf beide Stufen zusammen (Primarschule) also 56 184 Schulkinder. Von diesen haben 260 einen Schulweg von mehr als 2,5 km, 25 einen Schulweg von mehr als 5 km. Von 463 623 Primarschülern der Schweiz haben 21 124 einen Schulweg von mehr als 2,5 km, 3455 einen von mehr als 5 km.

133) Auf den Einwohner kommen 9,8 (7,9), auf den Schüler 64,4 (52,4) Fr. Die eingeklammerten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1882, in dem die Schulausgaben des Kantons 2,5 Millionen betrugen. In der Schweiz kommen bei 18,9 (14,8) Millionen Schulausgaben auf den Einwohner 6,3 (5,2), auf den Schüler 40,8 (34,1) Fr. Sonst haben die größten Schulausgaben auf den Einwohner Glarus, Schaffhausen und St. Gallen, nämlich 8,7 (6), 8 (7,7) und 8 (7,2) Fr. und die größten Ausgaben auf den Schüler Genf, Basel-Stadt und Glarus, nämlich 73,9 (59), 69,8 (76,8) und 58,3 (34,4) Fr. Die kleinsten Schulausgaben auf den Einwohner haben Tessin, Wallis und Obwalden, nämlich 2,4 (2,3), 2,4 (2,1) und 2,6 (2), die kleinsten Ausgaben auf den Schüler Wallis, Appenzell J.-R. und Uri, nämlich 13,2 (10,6), 14,1 (12,7) und 16,9 (15,7) Fr.

134) Diese Einrichtung findet auch in den französischen Kantonen immer mehr Beifall.

135) Von den 9507 Lehrkräften waren 8726 auf einem Seminar, 64 auf einer Hochschule gebildet.

136) In der Schweiz mit 3 007 000 Einwohnern kommen auf 463 623 Schüler (231 896 Knaben und 231 727 Mädchen) 6272 Lehrer und 3235 Lehrerinnen (66 und bezw. 34 % der Lehrkräfte) und also auf eine Lehrkraft 49 Schüler. Das weibliche Geschlecht ist unter den Lehrkräften am schwächsten vertreten in den Kantonen Thurgau, St. Gallen, Solothurn und Zürich (bis zu 8 %), am stärksten in den Kantonen Tessin, Neuenburg und Unterwalden (mit 69, 66 und 80 % der Lehrkräfte). Das Verhältnis verschiebt sich immer mehr zu Gunsten der Lehrerinnen. Die meisten Schüler kommen auf eine Lehrkraft in den Kantonen Basel-Land, Zürich und Appenzell A.-R. (69, 78 und 86), die wenigsten in den Kantonen Graubünden, Tessin und Wallis (29, 33 und 35). Unter den Lehrern befinden sich 30, unter den Lehrerinnen 431 geistliche, und zwar haben geistliche Lehrerinnen die Kantone Appenzell J.-R. und Uri 100, Schwyz 99, Unterwalden 97, Zug 90, Freiburg 52, St. Gallen 32, Wallis 29, Luzern 23, Graubünden 20, Solothurn 12 und Tessin 1 %.

137) In der Schweiz beträgt die Durchschnittshöhe der Barbesoldung 1509 und 956 Fr., des Gesamteinkommens 1611 und 1010 Fr. Am besten sind die Lehrer in den Kantonen Basel-Stadt, Zürich, Genf, Neuenburg und Schaffhausen gestellt mit 3782, 2502, 2467, 2039 und 1959 Fr., die Lehrerinnen in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Schaffhausen, Genf und St. Gallen mit 2221, 2067, 1776, 1679 und 1551 Fr. Gesamteinkommen. Am schlechtesten sind die Lehrer besoldet in den Kantonen Wallis, Tessin, Uri und Graubünden mit 424, 661, 716 und 768 Fr., die Lehrerinnen in den Kantonen Wallis, Unterwalden, Uri und Zug mit 366, 462, 474 und 482 Fr. Gesamteinkommen. Viele Gehalte sind deshalb so niedrig, weil die Inhaber nur im Winter Schule zu halten brauchen. Sie erwerben sich im Sommer ihren Lebensunterhalt namentlich in der Hotelindustrie und als Fremdenführer.

400 Fr. Die Städte Zürich und Winterthur geben ihren Lehrern und Lehrerinnen wesentlich höhere Ruhegehalte[138].

Die Lokalschulaufsicht führt die fünfgliedrige von den Gemeindegliedern aus ihrer Mitte gewählte Schulpflege; an den Sitzungen derselben nehmen die Lehrer mit beratender Stimme teil. Jeder der 11 Bezirke des Kantons hat eine Bezirksschulpflege aus 9—13 Mitgliedern, von welchen 3 vom Schulkapitel, die übrigen von den Gemeindemitgliedern des Bezirks gewählt werden; jedes Mitglied besucht die ihm zugeteilten Schulen wenigstens zweimal im Jahre. Ein Schulkapitel wird von den Lehrern und Lehrerinnen jedes Bezirks gebildet. Es dient nicht nur der Fortbildung der Lehrer, sondern vertritt auch deren Standesinteressen, und erstattet den Staatsbehörden über Unterrichtsfragen Gutachten. Die sämtlichen Lehrer aller Stufen des Kantons bilden die Schulsynode, die sich jährlich einmal versammelt, um über Schulfragen zu beraten und zwei Mitglieder in den Erziehungsrat zu wählen, welcher dem zur Kantonsregierung gehörenden und das ganze Unterrichtswesen leitenden Erziehungsdirektor an die Seite gestellt ist; die vier weiteren Mitglieder des alle 3 Jahre erneuerten Erziehungsrats werden vom Kantonsrat gewählt.

2. Die Ergänzungsschule muß von denjenigen Kindern, welche aus der Alltagsschule in keine andere Schule übertreten, 3 Jahre lang besucht werden. Sie wird wöchentlich an zwei Vormittagen je 4 Stunden lang durch die Lehrer der Alltagsschule gehalten, durch die dieser vorgesetzten Behörden beaufsichtigt und bezweckt die Befestigung der dort erworbenen Kenntnisse.

3. Fortbildungsschulen für Kinder, welche die Primarschule durchgemacht haben und keine andere Schule besuchen, bestehen in 118 Gemeinden für Knaben und in 23 Gemeinden für Mädchen, meist nur während des Winters, mit 2 bis 6 den Hauptfächern der Alltagsschule gewidmeten wöchentlichen Unterrichtsstunden und von 3561 Schülern besucht. Die Unterhaltung besorgen die Gemeinden mit Zuschüssen des Kantons[139].

4. Die Mädchenarbeitsschule, für die ältere Hälfte der Alltagsschülerinnen obligatorisch, für die Ergänzungs- und Sekundärschülerinnen fakultativ. Die Lehrerinnen werden von der Schulpflege auf drei Jahre ernannt[140].

5. Die Sekundarschulen (nach deutscher Terminologie Bürgerschulen oder gehobene Volksschulen) unterrichten in Religionslehre, deutscher und französischer Sprache, Arithmetik, Geometrie, Geographie, Geschichte, Staatseinrichtungen, Naturkunde, Zeichnen, Schönschreiben, Gesang und Turnen. Die Schulen nehmen Knaben und Mädchen nach Absolvierung der Alltagsschule auf und unterrichten dieselben gemeinsam drei Jahre lang. Die Unterhaltung erfolgt durch Schulkreise, welche der Kanton unterstützt. Schulgeld wird nicht erhoben. Die Lehrer rekrutieren sich aus den Alltagsschullehrern, müssen aber eine Zeit lang eine höhere Schule besucht und in den zu lehrenden Fächern eine weitere Prüfung abgelegt haben. Der Kanton besitzt 91 Sekundarschulen, welche von 4150 Knaben und 2808 Mädchen besucht werden, und an welchen 215 männliche und 4 weibliche Hauptlehrer und 125 männliche und 91 weibliche Hilfslehrer als Lehrkräfte wirken. Die Jahresausgaben betragen 975 216 Fr., wovon die Besoldungen mit 783 458 Fr. der Hauptposten sind[141].

---

138) Außer Zürich geben nur die Kantone Bern, Basel-Stadt, Glarus, Schaffhausen, Aargau und Waadt ihren Lehrern Ruhegehalte.

139) In vielen Kantonen ist die Fortbildungsschule entweder von staatswegen obligatorisch oder kann von den Gemeinden für obligatorisch erklärt werden. Mehrere Kantone betrachten als ihren Hauptzweck die Vorbereitung auf die pädagogische Rekrutenprüfung und verlangen deshalb ihren Besuch während der 1 bis 3 der Rekrutenaushebung vorangehenden Winter. Die obligatorischen Schulen der Schweiz werden von 22323, die fakultativen von 15926 Schülern besucht.

140) 12902 Schülerinnen werden von 343 Lehrerinnen unterrichtet, die durchschnittlich jährlich 451 Fr. erhalten. Schweiz: 193389 Schülerinnen von 5520 Lehrerinnen unterrichtet mit jährlich durchschnittlich 231 Fr.

141) Die Sekundarschulen sind die wertvollste Einrichtung des Züricherischen und ebenso des schweizerischen Schulwesens. Die Schweiz besitzt deren 360 mit 17160 Schülern, 12972 Schüle-

§ 38. An höheren Unterrichtsanstalten besitzt der Kanton Zürich

1. das kantonale Gymnasium in Zürich und ein städtisches in Winterthur, ersteres mit 332, letzteres mit 113 Schülern. Das erstere erhebt in den unteren Klassen jährlich 30, in den oberen Klassen 48 Fr. Schulgeld, das letztere ebenso von den fremden Schülern 30 und 50 Fr.[142]). Beide haben 6½ Jahreskurse, in deren untersten der Eintritt nach Vollendung des 12. Lebensjahres erfolgt. Bis zu dieser Zeit muß also die Volksschule besucht werden. Wer nicht Griechisch lernen will, erhält dafür englischen und erweiterten mathematischen und naturwissenschaftlichen Unterricht. Der Religionsunterricht ist fakultativ. Die Aufsicht über die Lehrer führt der Rektor, der aber nur primus inter pares ist, und eine periodisch gebildete Kommission.

2. Die kantonale Industrieschule in Zürich und eine städtische in Winterthur (nach deutscher Terminologie Oberrealschulen), erstere mit 181, letztere mit 32 Schülern, erstere mit 50, letztere mit 60 Fr. jährlichem Schulgelde. Die Anstalten, welche die Schüler nach Absolvierung der Sekundarschule aufnehmen, haben drei Jahreskurse und bereiten die Schüler für das Polytechnikum vor.

3. Höhere städtische Mädchenschulen in Zürich und Winterthur, welche Mädchen, die die Sekundarschule absolviert haben, zwei Jahre lang unterrichten, 90 bezw. 60 Fr. Schulgeld erheben, und 203 bezw. 33 Schülerinnen haben.

4. Fachschulen. Hier kann nur das kantonale Lehrerseminar genannt werden, das die Absolvierung einer Sekundarschule voraussetzt, aus vier Jahreskursen besteht und von 169 Schülern und 29 Schülerinnen besucht ist[143]).

5. Die Universität in Zürich, 1833 nach dem Vorbild der deutschen Universitäten gegründet und aus einer theologischen, staatswissenschaftlichen, medizinischen und philosophischen Fakultät zusammengesetzt[144]).

Privatschulen können nach dem Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859 nur mit Erlaubnis des Erziehungsrats errichtet werden, und sie werden durch die regelmäßigen Schulbehörden beaufsichtigt; Privatlehrern kann die Fortsetzung ihrer Thätigkeit untersagt werden. Es bestehen im Kanton 8 Primar- und 10 andere Privatschulen mit zusammen 1456 Schülern. Die Schweiz besitzt 175 Privatschulen mit 4832 Schülern und 4921 Schülerinnen.

V. Frankreich.

Block, Dictionnaire de l'administration française, 4. éd. 1898. Rendu, L'instruction primaire. 1873. Bouillier, L'université sous M. Ferry. 1880. J. Simon, La réforme de l'enseignement secondaire, 2. éd. 1874. Bersot, Questions d'enseignement. 1880. Ferneuil, La réforme de l'instruction publiqne, 2. éd. 1881. M. Breal, Quelques mots sur l'instruction publique, 3. éd. 1881. Allain, L'instruction primaire avant la révolution. 2. éd. 1881. Detourbet, La loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire, commentaires etc. 1883. Beaussire, La liberté de l'enseignement et l'université sous la troisième république. 1884. J. Simon, L'école, 12. éd. 1894. A. Duruy, L'instruction

rinnen, 1097 Hauptlehrern und 878 Hilfslehrern. Die meisten bestehen in den Kantonen Bern (66), St. Gallen (32), Tessin (36, und zwar besondere für Knaben und für Mädchen), Luzern (29), Aargau (28), Thurgau (26) und Graubünden (20). Die Jahresausgaben betragen 3 745 189 Fr., worunter 3 265 510 für Besoldungen. In Basel-Stadt ist der Besuch obligatorisch.

142) In den Kantonen Basel-Stadt, Zug und Solothurn verzichten alle Mittelschulen ganz auf Schulgeld.

143) Die Mittelschulen der übrigen Kantone sind ungemein mannigfaltig. Es bestehen Schulen mit 2—9 Jahreskursen, welche bald Gymnasien (oder obere oder untere Stücke von solchen), bald Realschulen (oder obere oder untere Stücke von solchen), bald beides zugleich, bald außerdem, oder auch ausschließlich, Mädchenschulen, Lehrer- oder Lehrerinnenseminare sind. An den Mittelschulen jeder Art werden 11 275 Schüler und 3940 Schülerinnen unterrichtet.

144) Mit der Universität in Zürich mit 803 Studierenden konkurrieren das eidgenössische Polytechnikum ebenda, die Universitäten Bern (gegründet 1834), Basel (1460), Genf (1873), Lausanne (1890) und Freiburg (1889), sowie die Akademie in Neuenburg (1866) mit 757, 564, 442, 601, 462, 194 und 59 immatrikulierten Studierenden. Daneben bestehen theologische Lehranstalten in Luzern, Solothurn, Chur und Lugano und eine Rechtsschule in Sitten.

publique. 1886. Gréard, Education et instruction, 4 vol. 1887. Schmit, L'organisation de l'enseignement primaire 1887. Liard, L'enseignement supérieure en France. 1789—1893. J. Ferry, Discours et opinions, publiées par P. Robiquet. T. III, 1895. Annuaire de l'instruction publique et des beaux arts (seit 1851). Annuaire statistique de la France (seit 1881). Büchelerin Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1878. Jolly, Die französische Volksschule unter der dritten Republik. 1884. Schröder, Das Volksschulwesen in Frankreich. 1884 und 1887. Weigert, Die Volksschule in Frankreich. 1890. Baumeister, Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens. 1897. H. W. 1. Supplementband.

1. Die Behördenorganisation und das Volksschulwesen (Instruction primaire).

§ 39. Das Volksschulwesen ist in Frankreich keine siebzig Jahre alt. Nachdem der Staat sich bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts der zu lösenden Aufgabe nicht einmal bewußt geworden war, widmete die Revolution der geistigen Hebung der unteren Klassen zwar warmes Interesse, gelangte aber nicht zu praktischen Erfolgen. Napoleon I. gab dem Unterrichtswesen eine Organisation, die die Volksbildung nur formell berührte; er erhob im Anschluß an die frühere korporative Gestaltung des höheren Unterrichtswesens die öffentlichen Lehrer aller Grade zu einer Korporation, die er Universität nannte, und die von einem Oberunterrichtsrat und einem vom Kaiser ernannten Großmeister geleitet wurde[145]). Die größte materielle Förderung, die er der Elementarschule erwies, war die Bewilligung einer Staatssubvention an einen Lehrorden. Ebenso überließ die Restauration den Unterricht dem Klerus[146]). So blieb die Entwicklung der Volksbildung dem König Louis Philipp vorbehalten, der am 28. Juni 1833 das von Cousin vorbereitete und von Guizot gegengezeichnete erste organische Volksschulgesetz erließ. Dasselbe bestimmt, daß jede Gemeinde für sich oder mit Nachbargemeinden eine Volksschule zu unterhalten hat, daß als Lehrer nur geprüfte Personen angestellt werden können, welche als Gehalt mindestens 200 Fr. erhalten müssen, daß jedes Departement ein Lehrerseminar zu unterhalten hat, und daß die Schulaufsicht von lokalen und Arrondissementskomites geführt wird, welche vom Maire und Unterpräfekten geleitet werden, und in welchen die Geistlichen Sitz und Stimme haben. Der durch das Gesetz bewirkte Fortschritt wird durch die Thatsache gekennzeichnet, daß es die Errichtung von 20000 neuen Schulen zur Folge hatte. Zugleich führte es aber durch die Bestimmung, daß jeder, der seine Unbescholtenheit und durch ein Prüfungszeugnis seine Befähigung nachweisen kann, zur Errichtung einer Privatschule befugt sei, ein verhängnisvolles Prinzip in die französische Gesetzgebung ein.

Während die aristokratische Regierung Louis Philipp's sich mit der Gründung von Volksschulen begnügte, ging die 1848 proklamierte Republik sogleich an den Versuch, sie zu heben und soviel als möglich zu bevölkern. Man hatte das allgemeine Stimmrecht eingeführt und es war daher nur konsequent, daß ein vom Unterrichtsminister Carnot ausgearbeiteter Gesetzentwurf den Schulzwang annahm, das Schulgeld aufhob und zur Erhöhung der Lehrergehalte jährlich 47 Millionen aus der Staatskasse zur Verfügung stellte. Aber in der Nationalversammlung erlangte rasch die konservative Partei wieder die Oberhand. Durch die Revolution erschreckt schloß sie ein Bündnis mit der Kirche, als dessen Frucht

145) Gesetz vom 10. Mai 1806 Art. 1: „Es wird unter dem Namen Kaiserliche Universität eine Korporation gebildet, welche mit dem öffentlichen Unterricht und der Erziehung im ganzen Reiche ausschließlich beauftragt wird". Aus dem Wort „ausschließlich" zieht das Ausführungsdekret vom 17. März 1808 die Konsequenz: „Keine Schule und keine Erziehungsanstalt irgend welcher Art darf außerhalb der Universität und ohne Genehmigung des Haupts derselben gegründet werden." Die Organisation erinnert durch die vorgeschriebene Tracht, die strenge Disziplin, das den Gymnasiallehrern auferlegte Cölibat, die Erschwerung des Austritts und Andres an einen geistlichen Orden.

146) Wie wenig auch jetzt geschah, bezeugt die Thatsache, daß der jährliche Staatszuschuß an die Volksschulen nur 50000 Fr. betrug, und noch deutlicher der Satz aus einem Rundschreiben des Unterrichtsministers vom 10. Januar 1830 „Zusammenstürzende Schulhäuser, hungernde Lehrer, nirgends Bücher: das ist das trostlose Bild des französischen Volksschulwesens." Ein günstigeres Bild entwirft A. Chevalier, Les frères des écoles chretiennes, Paris 1887; das Buch behandelt nur die Zeit von 1797—1830.

am 15. März 1850 ein von ganz anderem Geiste[147]) getragenes Gesetz über die Elementar- und höheren Schulen zu Stande kam. Dasselbe enthält namentlich folgende organisatorische Bestimmungen:

An der Spitze des Unterrichtswesens steht neben dem Minister ein Oberunterrichtsrat (Conseil supérieur de l'instruction publique), der aus Vertretern der Kirchen, des Staatsrats, des Kassationshofs, der Akademie der Wissenschaften, der Privatschulen und aus Unterrichtsbeamten und Lehrern gebildet ist. Die nächste Instanz bildet in jeder der Akademieen, in welche das Land geteilt ist[148]), ein Rektor und ein Akademierat (conseil académique), der in ähnlicher Weise zusammengesetzt ist wie der Oberunterrichtsrat. Außerdem sind dem Minister eine Anzahl Generalinspektoren unterstellt, und zwar besondere für die Fakultäten, die höheren und die Elementarschulen; sie nehmen auf jährlichen Reisen von den Zuständen der einzelnen Anstalten persönlich Kenntnis. Unter dem Rektor steht in jedem Departement ein Akademieinspektor (inspecteur académique), der jedoch, was die Volksschulen betrifft, nur für die pädagogischen Fragen zuständig ist, während die übrigen Angelegenheiten vom Präfekten[149]) besorgt werden. Dem Akademieinspektor und dem Präfekten ist für jedes Arrondissement ein Volksschulinspektor (inspecteur primaire) untergeordnet, der dieses Amt als Hauptamt bekleidet, und auf welchen in jeder Gemeinde zur Uebung der Lokalaufsicht der Maire und der Geistliche folgen. Weil man in die Befähigung der Maires geringes Vertrauen setzte, wurde bestimmt, daß je für eine Anzahl Gemeinden aus den Notabeln des Kantons ein Kantonaldelegierter auf drei Jahre ernannt wird, der die ihm zugewiesenen Schulen mindestens einmal monatlich inspizieren und dem Volksschulinspektor über alles, was ihn interessieren kann, Bericht erstatten soll.

Die Stellung des Geistlichen zum Maire und zu den vorgesetzten Behörden ist nicht näher definiert. Das Gesetz sagt, daß er den Religionsunterricht, aber nicht, daß er den übrigen Unterricht nicht zu überwachen hat. Da es im Gegenteil beifügt, daß er zu jeder Zeit Zutritt in die Schule hat, wurde der Geistliche thatsächlich das unabsetzbare örtliche Haupt der Volksschule. Beachtet man zugleich, daß, wie schon berührt, im Oberschulrat vier Bischöfe sitzen, im Akademierat ein Bischof und zwei Geistliche und im Departementalrat der Bischof und ein Geistlicher, so begreift man, in welchem Maße die Kirche durch das Gesetz von 1850 befriedigt war.

Die Schulen zerfallen nach den weiteren Bestimmungen des Gesetzes in öffentliche, d. h. von den Gemeinden unterhaltene, und freie, d. h. von Privaten oder Vereinen unterhaltene. Die Uebernahme der Stelle als Hauptlehrer oder Hauptlehrerin an einer öffentlichen oder freien Schule ist durch Unbescholtenheit und einen in bestimmter Weise zu führenden Befähigungsnachweis bedingt. Für die Hauptlehrerinnen, welche anerkannten kirchlichen Orden angehören, gilt das von der Ordensoberin ausgestellte Zeugnis (lettre d'obédience) als Befähigungsnachweis. Die weiteren Lehrer und Lehrerinnen bedürfen keines Befähigungsnachweises. Der Errichtung einer freien Schule muß die Anzeige der Absicht beim Maire vorausgehen, worauf nur wegen Fehlens der angegebenen notwendigen Eigenschaften des Hauptlehrers oder wegen Mangelhaftigkeit des Lokals Einspruch erhoben werden kann. Die

147) In der zur Ausarbeitung des Gesetzes niedergesetzten Kommission sagte Thiers: „Der Elementarunterricht braucht nicht für jedermann zugänglich zu sein; denn er ist ein Luxus und der ist nicht für jedermann. Ich würde mich der Erweiterung der Volksbildung nicht widersetzen, wenn der Unterricht noch wie früher vom Pfarrer oder Meßner gegeben würde. Ich verwerfe die weltlichen Elementarschulen, von denen viele erbärmlich sind, und erkläre mich für die kirchlichen Lehrorden, so mißtrauisch ich früher gegen sie gewesen bin. Das bloße Aufsichtsrecht des Klerus ist unzureichend, auch das umfassendste; denn es kann bei den Lehrern die Gesinnungen nicht ändern."

148) Ihre Zahl wurde 1854 auf 16 festgesetzt; dazu kommt die von Algier.

149) Demselben wurde 1854 für gewisse Fälle der nach dem Vorbilde des Akademierats zusammengesetzte conseil départemental beigegeben.

freien Schulen unterliegen der staatlichen Aufsicht nur, um Verletzungen der Gesundheit, der Sittlichkeit, der Verfassung und der Gesetze zu verhindern.

Eine öffentliche Schule ist der Regel nach von jeder Gemeinde zu unterhalten[150]). Gemeinden mit mindestens 800 Einwohnern müssen eine Knaben- und eine Mädchenschule einrichten. Der Gemeinderat entscheidet, ob die Schule mit weltlichen Lehrkräften oder mit Angehörigen eines kirchlichen Lehrordens zu besetzen ist, und ernennt die Hauptlehrer, während die Nebenlehrer vom Hauptlehrer berufen werden. Für die Schulen mit geistlichen Lehrern hat der Vorsteher des Ordens das Vorschlagsrecht. Die Hauptlehrer müssen außer freier Wohnung und dem Schulgelde einen Gehalt erhalten, der mindestens 200 Fr. beträgt und ihre Gesamteinahme auf mindestens 600 Fr. bringt. Die Gemeinde deckt ihre Schulausgaben durch die etwa vorhandenen Stiftungen, die ordentlichen Gemeindeeinnahmen, einen Zuschlag von 2 Centimes auf den Franken der in der Gemeinde erhobenen direkten Staatssteuern und, wenn diese Quellen nicht ausreichen, durch Zuschüsse des Departements. Das Departement hat, wenn seine ordentlichen Einnahmen zur Leistung der nötigen Zuschüsse nicht ausreichen, sich gleichfalls bis zu 2 Zuschlagcentimes aufzulegen. Wenn hiermit die notwendigen Ausgaben nicht bestritten werden können, tritt der Staat ein. Die Bestimmung des Gesetzes von 1833, daß jedes Departement ein Lehrerseminar unterhalten muß, wurde durch das Gesetz von 1850 aufgehoben.

Das Gesetz von 1850 hat bis zur Mitte der siebziger Jahre nur unerhebliche Aenderungen erfahren, die in der ersten Zeit noch von einer der Schule ungünstigen Gesinnung, in den letzten Jahren des Kaiserreichs aber von aufrichtigem Interesse für dieselbe eingegeben sind. Während nach den Bestimmungen von 1850 der Oberunterrichtsrat teils durch Wahlen und teils durch lebenslängliche Ernennungen zu bilden war, übertrug ein Dekret von 1852 die Ernennung aller Mitglieder je für ein Jahr dem Kaiser und machte also die Behörde ganz von diesem abhängig. Während ferner die Lehrerernennung nach dem Gesetze von 1850 dem Gemeinderate zukam, wurde sie einschließlich des Versetzungs- und Absetzungsrechts durch ein Dekret von 1852 in die Hand des Akademierektors und durch ein Gesetz von 1854 in die des Präfekten gelegt, wodurch die Lehrer der jeweiligen Politik der Regierung dienstbar gemacht wurden. Dagegen hat das vom Minister Duruy herrührende Gesetz vom 10. April 1867 die Lehrergehalte erhöht, die Unterhaltung einer besonderen Mädchenschule schon für Gemeinden von 500 Einwohnern vorgeschrieben, die Gemeinden und Departements verpflichtet, für die Schulen bis zu 3 Zuschlagscentimes zu erheben, die Elemente der Geschichte und Geographie unter die obligatorischen Lehrgegenstände aufgenommen und bestimmt, daß in jeder Gemeinde eine Lehrerin für weibliche Handarbeiten zu unterhalten ist. Mit ziffermäßiger Deutlichkeit spricht sich der erwähnte Wechsel der Politik im Staatsbudget aus, wo der Kredit für Verbesserung von Schulhäusern von 1850 bis 1859 allmählich von einer Million auf 700 000 Fr. heruntergeht, um bis 1865 ebenso allmählich auf 1 700 000 Fr. und bis 1870 auf 5 800 000 Fr. anzusteigen.

Die republikanische Regierung hat seit der Mitte der siebziger Jahre die lange vernachlässigte Volksschule von Grund aus umgestaltet. Es wurde der Gehalt der Lehrer erhöht, eine Menge neuer Schulen und Seminare errichtet, Schulzwang eingeführt, das Schulgeld abgeschafft, das kirchliche Aufsichtsrecht aufgehoben, die Verwendung von geistlichen Lehrkräften in den öffentlichen Schulen beseitigt, der Religionsunterricht durch bloße Morallehre ersetzt und anderes mehr. Wenn einige dieser Maßregeln verschieden beurteilt werden können und andere offenbare Mißgriffe sind, so bedeuten diese Reformen im ganzen

150) Die Vorschrift, daß Gemeinden, in denen mehrere Konfessionen öffentlichen Gottesdienst halten, für jede derselben besondere Schulen zu unterhalten haben, ist von geringer praktischer Bedeutung, da Frankreich unter seinen 38 Mill. Einw. nur 600 000 Protestanten und 50 000 Juden zählt.

doch einen Fortschritt, wie ihn in neuerer Zeit das Volksschulwesen keines anderen Staates zu verzeichnen hat[151]).

§ 40. Ueber den jetzigen Zustand ist folgendes zu bemerken:

1. Der neben dem Minister das Unterrichtswesen des Staats leitende Oberunterrichtsrat und die neben den Akademierektoren das Unterrichtswesen eines Akademiebezirks leitenden Akademieräte werden gemäß Gesetz vom 27. Februar 1880 jetzt ausschließlich aus Unterrichtsbeamten und Lehrern zusammengesetzt, welche auf 4 Jahre zu Mitgliedern bestellt werden. Während der aus 60 Mitgliedern[152]) bestehende Oberunterrichtsrat jährlich zweimal zusammenberufen werden muß, ist ein Ausschuß desselben von 15 Mitgliedern permanent. Seine Zuständigkeit betrifft namentlich die Lehrpläne, die Lehrerdisziplin und die Beaufsichtigung der Privatanstalten. Außerdem wird der Minister durch ein Comité consultatif beraten, in das er Notabilitäten des Unterrichtswesens je für ein Jahr beruft, und das in drei Abteilungen — für die drei Unterrichtsstufen — zerfällt; es beschäftigt sich namentlich mit den Personalfragen. Der Departementalrat besteht nach Gesetz vom 30. Oktober 1886 aus dem Präfekten, Akademieinspektor, vier Mitgliedern des Generalrats, den Lehrerseminarvorstehern, je zwei von ihren Amtsgenossen gewählten Lehrern und Lehrerinnen und zwei Volksschulinspektoren. Für die örtliche Elementarschulaufsicht wurde durch Gesetz vom 28. März 1882 ein Ortsschulrat geschaffen, der ein durch einen Kantonaldelegierten verstärkter Ausschuß des Gemeinderats ist; der Geistliche hat keine Zuständigkeit mehr[153]).

2. Die freien Schulen heißen jetzt Privatschulen. Der Oberunterrichtsrat kann ihnen den Gebrauch bestimmter Bücher verbieten, und ihre Lehrer unterliegen einer gewissen Disziplinargewalt der Schulbehörden. Im Uebrigen gelten für sie noch die am Anfang der vorigen Seite angeführten Bestimmungen.

3. Der Elementarunterricht ist für die Kinder beider Geschlechter vom vollendeten 6. Lebensjahr an obligatorisch. Die Schulpflicht endigt mit Vollendung des 13. Lebensjahrs oder mit Erstehung der Schulentlassungsprüfung, der sich die Kinder vom vollendeten 11. Lebensjahre an unterziehen können. Bei Verletzung der Schulpflicht findet Ermahnung, öffentliche Bekanntmachung und Geld- und Freiheitsstrafe Anwendung. Zu Haus unterrichtete Kinder werden alle zwei Jahre öffentlich geprüft (Gesetz vom 28. März 1852)[154]).

4. Der Elementarunterricht umfaßt in den öffentlichen Schulen neben den überall eingeführten Lehrfächern obligatorischen Turn- und Handfertigkeitsunterricht. Die Religionslehre ist aber durch Moral- und Bürgerlehre ersetzt. Damit die Eltern den Kindern Religionsunterricht erteilen lassen können, wozu das Schulhaus nicht benützt werden darf, müssen die öffentlichen Schulen den Unterricht am Sonntag und an einem Wochentage aus-

---

151) Die Reformen kamen zustand, obgleich Frankreich von 1878 bis 1890 13 Unterrichtsminister gehabt hat.

152) Er besteht aus 9 höheren Unterrichtsbeamten, die geborene Mitglieder des permanenten Ausschusses sind und ebenso wie 4 Vertreter der Privatlehrer vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Im übrigen enthält er Mitglieder des Instituts von Frankreich, des College de France, Professoren der hohen Spezialschulen und der verschiedenen Arten von Fakultäten, endlich Angehörige der verschiedenen Klassen von Gymnasiallehrern und des Elementarlehrerstandes — sämtlich von ihren Kollegen gewählt.

153) In den Landgemeinden fehlt infolgedessen jede wirksame Schulaufsicht. Denn der Maire und die Kantonaldelegierten sind der Aufgabe nicht gewachsen, und der Volksschulinspektor sieht die einzelne Schule höchstens zweimal im Jahre.

154) Erwähnung verdienen ferner die folgenden Bestimmungen des Art. 15 des angeführten Gesetzes: La commission scolaire pourra accorder aux enfants demeurant chez leurs parents ou leurs tuteur, lorsque ceux-ci en feront la demande motivée, des dispenses de fréquentation scolaire ne pouvant dépasser trois mois par année en dehors des vacances. Ces dispenses devront, si elles excédent quinze jours, être soumises à l'approbation de l'inspecteur primaire. . . . La commission peut aussi, avec l'approbation du conseil départemental, dispenser les enfants employés dans l'industrie et arrivés à l'âge de l'apprentissage d'une des deux classes de la journée; la même faculté sera accordée à tous les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture.

setzen. In Privatschulen darf Religionsunterricht erteilt werden (Gesetz vom 28. März 1882).

5. Jede Gemeinde soll wenigstens eine mit einem ordentlichen Lehrer besetzte Elementarschule unterhalten, und wenn sie über 500 Einwohner zählt, eine Knaben- und eine Mädchenschule[155]). Für Weiler mit wenigstens 20 Schulkindern, welche vom nächsten Schulort 3 km entfernt sind, ist eine besondere Schule herzustellen. Der Departementalrat kann von diesen Pflichten entbinden. Er bestimmt auch mit Genehmigung des Ministers, wie viele Schulen in größeren Gemeinden zu unterhalten und wie viele Lehrer an jeder Schule anzustellen sind.

Freigestellt ist den Gemeinden die Unterhaltung von drei Arten von Volksschulen: Kleinkinderschulen (früher salles d'asile, jetzt écoles maternelles und, sofern sie nur ältere Kinder aufnehmen und an eine Elementarschule angeschlossen sind, classes enfantines genannt), höhere Elementarschulen (écoles primaires supérieures oder cours complémentaires) und Lehrlingsschulen (écoles manuelles d'apprentissage)[156]). Zur Errichtung bedürfen die Gemeinden der Genehmigung des Departementalrats und Ministers. a. Die seit den dreißiger Jahren entstandenen für Kinder von 2—7 Jahren bestimmten Kleinkinderschulen kommen als öffentliche und private Schulen in viel größerer Zahl als in Deutschland vor. Für Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern kann der Departementalrat die Errichtung vorschreiben. An ihrer Beaufsichtigung nehmen weibliche Beamte teil[157]). b. Das Gesetz von 1833 verpflichtet die Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohnern höhere Elementarschulen herzustellen, und im Jahre 1840 bestanden in den 273 Gemeinden der bezeichneten Art auch 180 solche Schulen. Von dieser Zeit an wurden aber die collèges communaux auf Ersuchen ermächtigt, Realkurse einzurichten, und so wenig diese die Bedürfnisse des niederen Bürgerstandes befriedigten, so wurden doch daraufhin viele höhere Elementarschulen aufgehoben. Da das Gesetz von 1850 sie unerwähnt ließ, schmolzen sie bis 1874 auf 40 zusammen, neben welchen 60 Privatschulen gleicher Art bestanden; außerdem ging eine Anzahl gewöhnlicher Elementarschulen über deren obligatorischen Unterricht hinaus. Da die gewöhnliche Elementarschule die Schüler früher regelmäßig nur bis zur Vollendung des 12. Lebensjahrs unterrichtete, und auch das Gesetz von 1882 den Schulzwang nur bis zur Vollendung des 13. Jahrs einführt, lag hier eine Lücke des Schulsystems vor, deren Ausfüllung, durch Dekrete von 1881 angebahnt, jetzt durch Gesetz vom 30. Oktober 1886 geregelt ist. Die Bestimmungen unterscheiden Knaben- und Mädchenschulen, welche entweder selbständige höhere Elementarschulen mit mindestens zwei Jahreskursen oder einjährige Ergänzungskurse zu gewöhnlichen Elementarschulen sind.

---

155) Das die ganze französische Schulgesetzgebung durchziehende Bestreben, die beiden Geschlechter auseinander zu halten, findet seinen auffälligsten Ausdruck in folgender bei Block a. a. O. 2. Aufl. S. 1119 erwähnten Bestimmung einer jetzt nicht mehr gültigen Ministerial-Verfügung vom 11. August 1851: Dans les écoles qui reçoivent les enfants des deux sexes, les garçons et les filles ne pourront jamais être réunis pour les mêmes exercices. Ils seront séparés par une cloison de 1,5 m en moins de hauteur, disposée de manière que l'instituteur ait vue des deux cotés de la salle. L'entrée et la sortie auront lieu à des heures distinctes. L'intervalle sera d'un quart d'heure au moins.

156) Von dem Volksschulen werden fast nur die beiden letzten Arten von dem Dekret vom 6. Juli 1882 über die Schülerbataillone getroffen, dessen Hauptbestimmungen lauten: Art. 1. Tout établissement public d'instruction primaire ou secondaire, ou toute réunion d'écoles publiques comptant de 200 à 600 élèves agés de 12 ans et au-dessus, pourra sous le nom de bataillon scolaire, rassembler ses élèves pour les exercices gymnastiques et militaires pendant toute la durée de leur sejour dans les établissements d'instruction. Art. 7. Tout bataillon scolaire est placé sous les ordres d'un instructeur en chef et instructeurs adjoints designés par l'autorité militaire.... Art. 9. Le bataillon scolaire ne pourra être armé que de fusils conformes à un modèle adopté par le ministre de la guerre.... Art. 11. Aucun uniforme ne sera obligatoire.

157) Die 1882 reorganisierte école Pape-Charpentier in Versailles bildet Lehrer und Lehrerinnen, welche Unterrichtskurse für Kleinkinderschullehrerinnen erteilen wollen.

Die höheren Elementarschulen nähern sich immer mehr den unter c. genannten Schulen, da sie den technischen Unterricht stetig erweitern[158]). c. Die Lehrlingsschulen können gemäß Gesetz vom 11. Dezember 1880 als öffentliche von Gemeinden und Departements errichtet werden. Sie unterrichteten Schüler und Schülerinnen zwischen 12 und 18 Jahren in drei Jahreskursen in den für einen Handwerker- oder Handlungslehrling nützlichen technischen Fertigkeiten und theoretischen Kenntnissen. Seit 1885 unterhält auch der Staat drei Schulen solcher Art, welche als Musterschulen dienen sollen[159]).

5. Nach Gesetz vom 9. August 1878 hat jedes Departement ein Lehrer- und ein Lehrerinnen seminar zu unterhalten[160]). Dieselben sind Pensionate mit drei Jahreskursen. Die Zöglinge bezahlen nichts, wenn sie sich nachher 10 Jahre dem Lehrerdienst widmen.

6. Oeffentliche und private Knabenschulen sind mit Lehrern, Mädchen- und gemischte Schulen mit Lehrerinnen zu besetzen. An öffentlichen und Privatschulen können gemäß Gesetz vom 16. Juni 1881 nur Personen verwendet werden, welche ein vom Staat erteiltes Prüfungszeugnis (brevet élementaire) besitzen, das durch den Obedienzbrief nicht mehr ersetzt wird[160]). Die selbständigen Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Schulen brauchen ferner ein Zeugnis über ihre praktische Tüchtigkeit (certificat d'aptitude pédagogique), das durch die Erstehung einer besonderen nach zweijährigem praktischem Dienst abzulegenden Prüfung erworben wird. Die Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen höheren Elementarschulen und Seminaren und die ersten Lehrer an privaten höheren Elementarschulen haben weitere Prüfungen zu erstehen. Ueber die Verwendung der Lehrer, welche die praktische Prüfung noch nicht abgelegt haben, verfügt der Akademieinspektor, die selbständigen Lehrer an den Elementarschulen werden auf seinen Vorschlag vom Präfekten, die Lehrer an den höheren Elementar-, an den Lehrlingsschulen und an den Seminaren werden vom Minister ernannt. Die Disziplin über die Volksschullehrer wird je nach der Schwere des Falls vom Akademieinspektor, Präfekten oder Departementalrat geübt, gegen die Beschlüsse des letztgenannten Kollegiums kann Berufung an den Oberunterrichtsrat ergriffen werden. An den öffentlichen Schulen müssen bis Ende 1891 alle männlichen geistlichen Lehrer durch weltliche ersetzt sein, und in einem Departement, das seit vier Jahren ein Lehrerinnenseminar besitzt, dürfen keine geistlichen Lehrerinnen mehr ernannt werden. Das Versprechen sich zehn Jahre dem Schuldienst zu widmen, welches nach Gesetz von 1872 vom

158) 1889 bestanden 185 Knaben- und 71 Mädchenschulen.

159) Näheres bei Paulet, L'enseignement primaire professionel, Paris 1889. — Zur Erteilung von landwirtschaftlichem Unterricht an den Schullehrerseminaren, an Schullehrer, Schüler und Landwirte unterhält der Staat gemäß Gesetz vom 16. Juni 1879 in jedem Departement einen Landwirtschaftslehrer.

160) 1890 bestanden 90 Lehrer- und 81 Lehrerinnenseminare mit 5400 und bezw. 3500 Zöglingen. Außerdem besteht je ein Seminar zur Ausbildung von Seminarlehrern und Seminarlehrerinnen. Religionsunterricht wird auch in diesen Anstalten nicht erteilt.

161) Diese Bestimmung war ein schwerer Schlag für die kirchlichen Lehrorden. Während nämlich 1876 von den 64025 weltlichen Lehrkräften nur 4529 oder 7% ungeprüft waren, befanden sich unter den 46684 geistlichen Lehrkräften 37183 ungeprüfte, d. h. beinahe 80%. Die Lehrorden sind weniger dadurch gefährdet, daß ihre Angehörigen der Prüfung nicht gewachsen sind, denn das Gesetz hat alle älteren aktiven Lehrkräfte von der Prüfung entbunden. Die Hauptgefahr, mit der die Bestimmung die Orden bedroht, schildert vielmehr der Bischof Parisis in dem Schriftchen La vérité sur la loi de 1850 (Paris 1850) wie folgt: „Zu den Gelübden der Mitglieder der Lehrorden gehört das der Armut, das darin besteht, daß sie vor Gott auf jedes Eigentum sowohl an Gütern als an Rechten verzichten. Diese Verpflichtung ist nötig, damit der Gehorsam vollkommen ist, und ohne vollkommenen Gehorsam können jene heiligen Anstalten nicht bestehen. Ein Prüfungszeugnis ist aber für die Person, der es erteilt worden ist, ein wahres Eigentum und folglich eine beständige Versuchung, sich unabhängig zu machen. Dies trifft in solchem Maß zu, daß die männlichen Lehrorden, als das Gesetz von 1833 für ihre Mitglieder das Prüfungszeugnis vorschrieb, erleben mußten, daß ein Teil derselben aus dem Orden austrat, um sich auf Grund des Zeugnisses von Gemeinden oder Privaten anstellen zu lassen. Wie viel größer wäre diese Gefahr bei einem Geschlecht, das durch seine Zartheit und Feinfühligkeit ebenso den kleinen Leidenschaften ausgesetzt ist, wie es dadurch zu den größten Tugenden befähigt wird.“ Die Maßregel war aber nur der erste Schlag gegen die Orden.

Militärdienst befreite, und nach Gesetz von 1889 das Recht giebt, statt drei Jahre nur ein Jahr bei der Fahne zu dienen, kann nach Gesetz vom 30. Oktober 1886 nur noch durch Dienstleistungen bei öffentlichen Schulen erfüllt werden.

7. Nach dem Gesetz vom 19. Juni 1889 über die Lehrergehalte sollen von den Stellen an den Elementarschulen 20% mit Anwärtern (d. h. insbesondere solchen Lehrern, die das certificat d'aptitude pédagogique noch nicht besitzen) besetzt werden, 35% mit Lehrern 5. Klasse, 25% mit Lehrern 4. Klasse, 15% mit Lehrern 3. Klasse und 5% mit Lehrern 2. und 1. Klasse. Die Gehalte betragen für die Anwärter 800 Fr., für die Lehrer je nach der Klasse 1000, 1200, 1500, 1800 und 2000 Fr. und für die Lehrerinnen je nach der Klasse 1000, 1200, 1400, 1500 und 1600 Fr. Die ersten Lehrer und Lehrerinnen einer Schule von mehr als zwei Klassen erhalten weitere 200 Fr., die einer Schule von mehr als vier Klassen weitere 400 Fr. Hierzu kommen in Orten mit mehr als 1000 Einwohnern nicht pensionsfähige Ortszulagen und zwar in Paris 1000 Fr., sonst zwischen 400 und 50 Fr.; die ersten Lehrer der erwähnten größeren Orte erhalten das Doppelte. Ferner erhalten die Lehrer und Anwärter freie Wohnung. Das Aufrücken in eine höhere Gehaltsklasse ist durch den Abgang eines Angehörigen derselben und die Bewilligung der erforderlichen Geldmittel im Etat bedingt und kann nie gefordert werden. Angehörige der 5. und 4. Klasse können erst nach fünfjähriger Zugehörigkeit zu derselben, Angehörige der 3. und 2. Klasse erst nach dreijähriger Zugehörigkeit zu derselben in die nächsthöhere Klasse versetzt werden. Nach 55 Lebens- und 25 Dienstjahren wird eine Pension von mindestens 500 Fr. gewährt, wofür die Mittel zum Teil durch Gehaltsabzüge beschafft werden. Die Witwe eines Lehrers, der das angegebene Lebens- und Dienstalter erreicht hat, erhält als Pension ein Drittel der Pension des Mannes. Das Einkommen vieler Lehrer wird durch die Besorgung des Meßner- und des Gemeindeschreiberdienstes erhöht.

8. Die Volksschullasten werden vom Staat, den Departements und den Gemeinden getragen. Der Staat bezahlt die Gehalte der Lehrer der Volksschulen und Seminare und der Unterrichtsbeamten, sowie die Kosten der Seminare mit Ausnahme der Unterhaltung der Gebäude und des Inventars, wofür die Departements aufzukommen haben. Außerdem haben diese die Räumlichkeiten und das Mobiliar für die Unterrichtsbehörden des Departements zu stellen. Die Gemeinden bezahlen die Ortszulagen der Lehrer, die Gehalte der mit technischem Unterricht betrauten Personen, die Unterhaltung der Schulgebäude samt Inventar und der Lehrerwohnungen, sowie die Heizung und Beleuchtung der Schulzimmer.

9. Durch Gesetz vom 1. Juni 1878, welches durch spätere Gesetze Ergänzungen erfahren hat, wurde eine Schulbaukasse geschaffen, welche den Gemeinden und Departements die Herstellung von Gebäuden für Elementar- und höhere Schulen erleichtern soll. Sie wurde aus Staatsmitteln mit 277 Millionen Fr. botiert, welche zur einen Hälfte zu Subventionen, zur andern zu Darlehen unter günstigen Rückzahlungsbedingungen bestimmt sind.

§ 41. Im Jahr 1895 besaß Frankreich 5460 Kleinkinderschulen und darunter mit weltlichen Lehrkräften 1802 öffentliche und 213 private, mit geistlichen Lehrkräften 710 öffentliche und 2735 private. In die Schulen mit weltlichem Personal gingen, und zwar in die öffentlichen 173 544 Knaben und 153 073 Mädchen, während in die Schulen mit geistlichem Personal, und zwar in die öffentlichen 51 175 Knaben und 52 941 Mädchen, in die privaten 113 731 Knaben und 135 015 Mädchen gingen.

Elementarschulen mit Einschluß der höheren bestanden 82 135 und darunter mit weltlichen Lehrkräften 60 673 öffentliche und 3040 private, mit geistlichen Lehrkräften 5812 öffentliche und 12 610 private. Die 148 506 Lehrer zerfielen in 56 603 männliche und 43 712 weibliche weltliche und in 9536 männliche und 38 655 weibliche geistliche Lehrer. Diese unterrichteten 2 731 992 Knaben und 2 710 018 Mädchen, und zwar befanden sich in weltlichen Schulen 3 818 017 Kinder, nämlich 2 244 534 Knaben und 1 438 593 Mädchen

in öffentlichen und 50 470 Knaben und 84 420 Mädchen in Privatschulen, während sich in geistlichen Schulen 1 623 993 Kinder befanden, nämlich in öffentlichen Schulen 27 096 Knaben und 419 382 Mädchen und in Privatschulen 409 892 Knaben und 767 623 Mädchen. Ein Viertel der Schulen war für beide Geschlechter zugleich bestimmt, während die übrigen nur je einem Geschlecht dienten.

Das Verhältnis des weltlichen und geistlichen Unterrichts seit 1850 zeigt die folgende Tabelle:

Jahr	Weltliche Schulen				Geistliche Schulen			
	öffentliche		private		öffentliche		private	
	Knaben	Mädchen	Knaben	Mädchen	Knaben	Mädchen	Knaben	Mädchen
1850	1 353 600	571 360	168 772	274 895	211 231	465 428	60 064	217 073
1865	1 689 269	651 075	133 372	289 808	394 204	742 994	89 947	445 801
1875	1 626 241	829 672	90 838	191 958	436 958	957 082	96 646	380 333
1880	1 952 222	936 349	76 718	179 649	331 748	794 778	157 713	520 414
1885	2 279 003	1 309 155	63 659	126 794	195 881	679 833	252 126	625 278
1890	2 318 845	1 419 340	55 649	102 866	120 888	546 470	328 495	709 014
1895	2 298 149	1 466 597	50 656	84 838	28 693	422 972	414 212	774 975

Für Schulbauten wurden in den 11 Jahren von 1883 bis 1893 148 Millionen Fr. ausgegeben, wovon die Gemeinden 77, die Departements 3 und der Staat 68 Millionen Fr. aufbrachten.

Die Zuschüsse des Staats zu den Lehrergehalten der Elementar- und Kleinkinderschulen haben 1896 113 Millionen Fr. betragen.

2. Das Mittelschulwesen (Instruction secondaire).

§ 42. Die Mittelschulen sind hauptsächlich durch das schon erwähnte Gesetz vom 15. März 1850 geregelt. Die öffentlichen Anstalten für das männliche Geschlecht zerfallen in staatliche (lycées) und gemeindliche (collèges communaux); auch den ersteren stellt, unterhält und möbliert die Gemeinde die Gebäude. Beide Arten sind regelmäßig Pensionate und ungefähr die Hälfte der Schüler Pensionäre (internes); auch die am Sitz einer Anstalt wohnenden Eltern lassen ihre Kinder häufig als Pensionäre eintreten[162]).

Die Lyzeen[163]) werden von einem Proviseur geleitet, der wegen der großen Arbeit, die die Fürsorge für das Pensionat verursacht, gewöhnlich keinen Unterricht erteilt. Sein Stellvertreter und nächster Untergebener ist der Censeur, dessen Hauptaufgabe die Handhabung der Disziplin ist. Beide stehen dem erst 1882 eingeführten Lehrerrat vor, der die Organisation des Unterrichts berät. Die gemeindlichen Anstalten[164]) haben nur einen einzigen

162) Ueber den Grund dieser Einrichtung sagt Simon, La réforme etc. S. 179: Le père éloigne de lui son fils pour être plus libre de lui gagner de l'argent; ou ils ont recours à la pension parce qu'ils ont peur de la faiblesse et de la frivolité des mères, ou parce qu'ils ont le sentiment de la disparition, malheureusement trop réelle, des moeurs de famille. Ueber die schlimmen Wirkungen des Systems sagt derselbe Autor S. 211: Quand est ce qu'un interne, dans l'éspace de dix ans, a un parti à prendre sur quoi que ce soit, sur son vêtement, sur son lever, sur son coucher, sur ses repas, sur l'heure où il fera son travail, sur le choix de son travail, sur le livre qu'il étudiera, sur le chemin qu'il prendra pour aller d'une chambre à une autre, sur l'emploi d'une demi-heure? Der Wille wird also nicht ausgebildet. Dix ans de ce régime font des hommes qui s'abandonnent à l'excès, ou se révoltent à l'excès. Eine Vereinfachung der Reglementierung ist unmöglich, weil hunderte von Knaben ohne eine auf alle Einzelheiten ausgedehnte Disziplin nicht in Ordnung gehalten werden können. — In den Lyzeen befanden sich 1895 neben 82 289 externes 21 673 internes, in den Gemeindeanstalten neben 20 199 externes 11 962 internes. Von den externes befinden sich viele in besonderen, namentlich von Geistlichen unterhaltenen Pensionaten. Von den später zu erwähnenden kirchlichen Anstalten nehmen viele nur internes auf.

163) Es gibt jetzt 110, worunter 12 in Paris.

164) Sie waren 1895 von 32 161 Schülern besucht, während die Lyzeen gleichzeitig 53 962 Schüler besaßen. Die Frequenz der Gemeindeanstalten geht seit 1881, wo sie 41 280 Schüler besaßen, stets zurück. Die der Lyzeen steigt zwar

Vorstand (Principal), der gewöhnlich das Internat mit Hilfe einer gemeindlichen und manchmal auch einer staatlichen Subvention auf eigene Rechnung verwaltet.

Die Lehrer der Lyzeen und Kollegien werden vom Minister ernannt. Sie haben zum Teil nur das Abiturientenexamen bestanden; ein Teil besitzt auf Grund von Privat- oder Fakultätsstudien die Würde eines licencié ès lettres oder ès sciences, und die Elite hat durch eine weitere Prüfung den Titel eines agrégé erworben[165]). Die Ausbildung der besten Lehrer erfolgt unentgeltlich auf dem Gymnasiallehrerseminar (école normale supérieure) in Paris, das als Internat mit drei Jahreskursen organisiert ist und in das die Aufnahme auf Grund einer Konkursprüfung stattfindet. An den Gemeindeanstalten finden sich nur ausnahmsweise agrégés. Die Aufsicht über die Pensionäre der Schulen außerhalb der Lehrstunden führen Repetenten (maîtres répétiteurs, früher maîtres d'études), die mindestens 18 Jahre alt sein und an den Lyzeen das Maturitätszeugnis besitzen müssen. Die Funktion ist Durchgangsstadium für einen großen Teil der Gymnasiallehrer[166]). Die Gehalte der Provisoren betragen 6000—7500 und in Paris 9000 Fr. nebst freier Wohnung. Ordentliche Lehrer der Lyzeen haben 3200—5200, in Paris 5000—7500 Fr.; während agrégés eine Zulage von 500 Fr. erhalten, beginnt der Gehalt der zahlreichen nur widerruflich angestellten Lehrer in der Provinz mit 2400, in Paris mit 3000 Fr. Die Repetenten beziehen zwischen 700 und 1200, in Paris zwischen 800 und 1500 Fr.; wenn sie Licentiaten sind, erhalten sie 1500 und in Paris 1800 Fr. Die Lehrer der Kollegien werden schlechter bezahlt.

Die Schüler bezahlen in den Lyzeen als Pensionspreis und Schulgeld je nach der Klasse, in welcher sie sich befinden, und nach dem Orte 600—1200 und in Paris 1100—1650 Fr. jährlich; das Schulgeld für Externe beträgt in den staatlichen Anstalten 60—120 Fr., in Paris 200—400 Fr., in den gemeindlichen etwas weniger. Doch bestehen sowohl an den Lyzeen als an den Kollegien Freiplätze (bourses), die vom Staat, den Departements, Gemeinden oder Privaten gestiftet sind, und vom Minister oder den Präfekten namentlich an Söhne von Beamten oder Offizieren verliehen werden. Ungefähr $^1/_{10}$ der Externen und $^1/_4$ der Internen wird in dieser Form ganz oder zum Teil unentgeltlich unterrichtet oder erzogen.

Die Lyzeen zerfallen — abgesehen von der häufig dazu gehörenden Vorschule — in eine Elementar-, grammatische und höhere Abteilung. Die erste, in welche der Eintritt gewöhnlich nach Vollendung des 9. Lebensjahrs erfolgt, besteht aus der 8. und 7. Klasse, denen manchmal eine 9. vorangeht. Die zweite Abteilung umfaßt die 6., 5. und 4. Klasse, die höhere Abteilung die 3., 2. und die in die Rhétorique und Philosophie (Unter- und Oberprima) zerfallende 1. Klasse. Ein Teil der Schüler geht von der 3. Klasse in eine classe de mathématiques préparatoires und dann in eine classe de mathématiques élémentaires über, welche auch ein Teil der Absolventen der Rhétorique, oft gleichzeitig mit der Philosophie, besucht. An den größeren Lyzeen folgt dann noch eine classe de mathématiques spéciales. Die beiden höheren mathematischen Klassen sind der Vorbereitung der Schüler auf die hohen Spezialschulen (polytechnische Schule, St.-Cyr ꝛc.) gewidmet. An einigen Anstalten bestehen zu diesem Zweck besondere Kurse. Der Unterricht

---

seit Jahrzehnten, aber die Schülerzahl der Lyzeen und Kollegien zusammen, welche 1883 90000 betrug, ist seitdem fortwährend gesunken — im Schuljahr 1896/97 auf 84839. Aus der Thatsache, daß es 240 Gemeindeanstalten gibt, erhellt, daß die Durchschnittszahl der Schüler einer solchen Anstalt sehr viel geringer ist als die eines Lyzeums.

165) Die dem preußischen Oberlehrerexamen ähnliche, in Paris stattfindende Prüfung kann jetzt in 7 Fächern oder Fachkomplexen gemacht werden.

166) Vermöge ihrer Jugend sind sie ihrer Aufgabe als Erzieher selten gewachsen und Gegenstand von Scherzen und Quälereien der Schüler. Man verbessert deshalb fortwährend ihre Stellung um wenigstens einen Teil lebenslänglich darin zu erhalten.

weicht von dem in den deutschen Gymnasien namentlich dadurch ab, daß regelmäßig 2 oder $1^1/_2$ Stunden hinter einander auf ein Fach verwendet werden, daß die Zahl der wöchentlichen Unterrichtsstunden nur 20 beträgt (in einigen Klassen $20^1/_2$, in Philosophie 15) und daß in der obersten Klasse nur Philosophie (im Anschluß an lateinische und griechische Lektüre), Geschichte und Naturwissenschaften getrieben werden, wozu jährlich 12 Stunden Gesundheitslehre kommen[167]. Die Gemeindeanstalten sind ebenso eingerichtet, doch fehlen ihnen regelmäßig die Philosophie, die classe de mathématiques spéciales und häufig noch weitere Klassen.

Ueber das nicht von den Mittelschulen, sondern von den Fakultäten abgenommene Maturitätsexamen s. § 46. Die bis 1850 durch den Besuch der drei obersten Klassen einer öffentlichen Mittelschule bedingte Zulassung zu demselben ist jetzt nur noch von der Vollendung des 16. Lebensjahrs abhängig, was zur Folge hat, daß namentlich schwächere Schüler zuweilen auf die höheren Klassen der Schulen verzichten und sich durch Privatunterricht auf die Prüfung vorbereiten lassen[168].

§ 43. Das Realschulwesen (enseignement secondaire spécial) hat sich seit Anfang der vierziger Jahre, und zwar zuerst in den Gemeindeanstalten, entwickelt. Ein Teil derselben sorgte für Realunterricht und gestattete den Schülern, ihn neben den anderen Lektionen oder statt derselben zu besuchen; andere organisierten eigentliche Parallelkurse oder verwandelten sich ganz in Realschulen. 1852 wurden an den Lyzeen Realparallelkurse geschaffen, 1864 aber als ungenügend wieder beschränkt. Als trotzdem die Zahl der Realschüler in den Lyzeen auf 16, in den Kollegien auf 36% der sämtlichen Schüler gestiegen war, stellte ein Gesetz vom 21. Juni 1896 die zum Realunterricht gehörenden Fächer fest, gestattete den Gemeinden, ihre Anstalten ganz zu Realschulen zu machen und schuf Kommissionen, die auf Grund von Prüfungen Diplome über den erfolgreichen Besuch einer Realschule erteilen. Zugleich wurde ein Reallehrerseminar nach dem Vorbilde der école normale supérieure gegründet, die Lehrerprüfung geregelt und auch an den Lyzeen der Realunterricht verbessert. Zu Ende des Kaiserreichs erkaltete aber der Eifer für diesen Unterricht wieder, und die Frequenz ging zurück. Dafür nahm sich die Republik der Sache um so eifriger an, und schuf zunächst durch ein Dekret vom 4. August 1881 eine feste Organisation. Danach sind die Realkurse oder Realschulen zur Bildung von Industriellen, Kaufleuten und Landwirten[169] bestimmt; sie zerfallen in eine dreiklassige Elementarabteilung, welche denselben Lehrplan wie die Elementarabteilung der Lyzeen und Kollegien hat, in eine dreiklassige mittlere und eine zuerst zweiklassige, seit 1886 aber auch dreiklassige höhere Abteilung; die Anstalten können alle Abteilungen oder nur die beiden unteren einrichten;

167) Die Zahl der Wochenstunden beträgt nach dem Lehrplan vom 12. Juni 1890 in den 9 Klassen für Französisch $44^1/_2$, Lateinisch 37, Griechisch 22, neuere Sprachen 22, Rechnen, Mathematik und Naturwissenschaften 25, Geschichte und Geographie 24, Zeichnen 9 und Philosophie 6. Die Meinungsverschiedenheit über den Lehrplan der Gymnasien ist in Frankreich ebenso groß wie in Deutschland. Vgl. die Verhandlungen des Senats vom 17. und 19. Juni 1890.

168) Der Einführung der deutschen Einrichtung steht der geringe Wert vieler, namentlich gemeindlicher, Anstalten im Wege und die Menge der Privatanstalten.

169) Der landwirtschaftliche Unterricht ist durch ein Gesetz vom 3. Oktober 1848 geregelt. Danach giebt es fermes-écoles, die nur praktischen Unterricht erteilen, kein Schulgeld erheben, sondern den Schülern für ihre Arbeit Lohn bezahlen. Da sie zum Teil wenig leisteten, ging ihre Anzahl von 70 im Jahr 1850 allmählich auf 8 herunter. Die von dem Gesetz weiter geschaffenen écoles régionales (jetzt nationales), die für Eigentümer oder Verwalter größerer Güter bestimmt sind, haben sich bewährt; es bestehen jetzt 3 solche Schulen. Die von dem Gesetze als höchste Stufe ins Leben gerufene école normale supérieure d'agriculture wurde 1852 aufgehoben, durch Gesetz vom 12. August 1876 aber wieder ins Leben gerufen. Nach einem Gesetze v. 30. Juli 1875 wurden écoles pratiques d'agriculture begründet (jetzt 37), die etwa die Hälfte der Zeit auf höheren Elementarunterricht, die andere Hälfte auf praktische Anleitung verwenden, und nach Gesetz vom 16. Juni 1879 hat jedes Departement einen landwirschaftlichen Wanderlehrer zu unterhalten. Vgl. Emion, L'enseignement agricole, Journal des Economistes, Février 1876, S. 252.

das vor besonderen Prüfungskommissionen abzulegende Abgangsexamen berechtigt zur Führung des Bacheliertitels; soweit es die Mittel erlauben, sollen die Realschulen von den dem klassischen Unterricht gewidmeten Anstalten vollständig losgelöst werden[170]). Daß die Einrichtung besonderer Anstalten für den Realunterricht nur bedingt verlangt wird, hat seinen Grund in den großen Kosten, die wegen des Internatsystems die Herstellung einer neuen Anstalt verursacht, während dasselbe die Erweiterung bestehender Anstalten als vorteilhaft erscheinen läßt[171]). Ein Dekret vom 4. Juni 1891 nennt den Unterricht enseignement secondaire moderne und bezeichnet als Lehrgegenstände französische, deutsche und englische Sprache und Litteratur, Mathematik, Naturwissenschaften, Philosophie und Moral, Geschichte, Geographie, Zeichnen, Rechnungswesen und die Grundzüge des Rechts und der Nationalökonomie. Die oberste Klasse zerfällt in eine litterarische und eine naturwissenschaftliche Abteilung; statt in eine derselben können die Schüler auch von der zweitobersten Klasse in die classe de mathématiques élémentaires übertreten. Das Schulgeld der realistischen Abteilung ist niedriger als in der humanistischen.

§ 44. Während Privatmittelschulen bis zum Jahre 1850 nur mit staatlicher Erlaubnis unterhalten werden konnten, hat das Gesetz vom 15. März jenes Jahres ihre Errichtung ebenso frei gegeben wie die von Elementarschulen. Der Unternehmer muß nur 25 Jahre alt, unbescholten, im Besitze des Bacheliergrades und seit mindestens 5 Jahren Lehrer sein; bezüglich der von ihm zu verwendenden Lehrer wird nur verlangt, daß sie noch keine erheblicheren Bestrafungen erlitten haben. Eine Staatsaufsicht findet zwar statt, aber sie ist nur darauf gerichtet, daß nicht die Gesundheit der Schüler, oder die Moral, die Gesetze oder die Verfassung verletzt werden.

Von der gewährten Lehrfreiheit hat namentlich die katholische Kirche Gebrauch gemacht. Sie unterhält zunächst in jeder Diözese ein vom Bischof geleitetes, zur Heranbildung von Geistlichen bestimmtes Gymnasium (petit séminaire). Diese schon vor 1850 zugelassenen Anstalten unterlagen früher erheblichen Beschränkungen, indem sie z. B. nur eine gewisse Zahl von Schülern unterrichten, keine Externen aufnehmen durften und ihre Schüler geistliche Kleidung tragen lassen mußten. Jetzt sind nicht nur diese Beschränkungen weggefallen, sondern die Anstalten sind in einigen Beziehungen noch günstiger gestellt als die übrigen privaten; beispielsweise brauchen ihre Vorsteher den Bacheliergrad nicht zu besitzen. Weitere kirchliche Anstalten werden von Orden unterhalten. Deren beständiger Vermehrung trat der Staat durch Dekrete vom 29. März 1880 entgegen, durch welche die Niederlassungen und Lehranstalten der Jesuiten aufgelöst und die übrigen nicht genehmigten Orden und Kongregationen angewiesen wurden, binnen drei Monaten die staatliche Genehmigung nachzusuchen, widrigenfalls sie gleichfalls dem Gesetz verfallen. Die erste Bestimmung beseitigte 27 Jesuitenschulen mit mehr als 9000 Schülern.

Die Anstalten sind aber mehr oder weniger verschleiert bald wieder ins Leben getreten. Die Schülerzahl der kirchlichen Anstalten betrug im Schuljahr 1896/97 84569 und war also der der Lyzeen und Gemeindeanstalten (84839) beinahe gleich. Die geistlichen Anstalten werden namentlich von den wohlhabenden Familien bevorzugt. In anderen Privatanstalten — zum großen Teil „Pressen" — befanden sich damals 12813 Schüler.

§ 45. Oeffentliche höhere Unterrichtsanstalten für Mädchen waren bis in die jüngste Zeit nicht vorhanden, und dieser Unterricht lag daher ganz in der Hand von Privatunter-

---

170) Im Jahr 1894 besuchten von den Schülern der Lyzeen 22431 den klassischen, 14004 den modernen Kurs, 12992 die auf beide Kurse vorbereitende Elementarabteilung (7. und 8. Klasse) und 4535 die mathematischen Klassen. Gleichzeitig besuchten in den Gemeindeanstalten 10216 Schüler den klassischen, 12268 den modernen Kurs, 8996 die Elementarabteilung und 681 die mathematischen Klassen.

171) Diese Erwägungen haben dazu geführt, in einzelnen Lyzeen bis zu 1700 Schüler anzuhäufen. In Paris sind zu den 5 im Jahr 1820 vorhandenen Lyzeen erst seit 1878 neue gekommen, nachdem sich die Einwohnerzahl verdoppelt hatte.

nehmern, namentlich von kirchlichen Lehrorden. Um diesen Unternehmern Konkurrenz zu machen, bestimmt ein Gesetz vom 21. Dezember 1880, daß mit Mitteln des Staats, der Departements und Gemeinden Staats- und Gemeindeanstalten für höheren Mädchenunterricht gegründet werden, mit denen Internate verbunden werden können[172]. Der Unterricht umfaßt Moral-, aber keine Religionslehre; doch wird den Internen auf Wunsch der Eltern durch Geistliche in der Anstalt Religionsunterricht erteilt. Die Aufnahme in die Anstalten, welche 5 Jahreskurse haben, setzt den Besitz der Volksschulkenntnisse voraus; mit den meisten Anstalten sind jedoch Elementarklassen, welche die Volksschule ersetzen, verbunden. Zur Bildung von Lehrerinnen für solche Anstalten ist nach einem Gesetz vom 26. Juli 1881 ein unentgeltlich unterrichtendes Seminar gegründet worden; es können aber auch männliche Lehrer angestellt werden. Ende 1887 waren 30 Anstalten errichtet, darunter 18 mit Internat.

3. Der wissenschaftliche Unterricht (Instruction supérieure).

§ 46. Für den wissenschaftlichen Unterricht bestehen fünf Arten von staatlichen Fakultäten: theologische, juristische, medizinische, naturwissenschaftliche (des sciences) und schönwissenschaftliche (des lettres). Nur durch den Namen unterscheiden sich von den Fakultäten die in Wahrheit eine sechste Art derselben bildenden Apothekerschulen (écoles de pharmacie). Die genannten Anstalten sind juristische Personen. Sie sind den Akademierektoren untergeordnet, ihre unmittelbare Leitung erfolgt durch einen aus der Mitte der Professoren auf ihren Vorschlag für drei Jahre ernannten Dekan und das Kollegium der Mitglieder. Während die Fakultäten früher in keiner Beziehung zu einander standen, hat ein Dekret vom 28. Dezember 1885 für jeden Akademiebezirk einen Generalrat geschaffen, welcher unter dem Vorsitz des Akademiedirektors aus den Dekanen und je zwei von jeder Fakultät gewählten Mitgliedern besteht. Das Finanzgesetz vom 28. April 1893 hat diese Fakultätsverbindungen als Korporationen anerkannt und die Zuständigkeit ihres Organs bestimmt, nach einem Gesetz vom 10. Juli 1896 heißen sie Universitäten. Die Professoren werden nach Einholung von Vorschlägen der betreffenden Fakultät und des ständigen Ausschusses des Oberunterrichtsrats vom Staatsoberhaupt ernannt. Neben ihnen nehmen außerordentliche Fakultätsmitglieder (agrégés, chargées de cours und maîtres de conférences) am Unterricht und an den Prüfungen der Fakultäten teil; sie werden vom Minister auf Grund von Konkursprüfungen ernannt, die periodisch in Paris abgehalten werden; aus ihnen rekrutieren sich vorzugsweise die Professoren. Die Professoren beziehen Gehalte von 6000—11000, in Paris von 12000—15000 Fr., die agrégés ꝛc. erhalten 2000—5500, in Paris 3000 bis 7500 Fr. Die Immatrikulation als Studierender ist durch den Besitz des humanistischen Bacheliergrads bedingt. Die Unterrichtskurse sind einjährig und zerfallen nur formell in vier Trimester[173]. Für jedes Trimester bezahlt der Studierende 30 Fr. an die Fakultätskasse; hierzu kommen Immatrikulations- und Prüfungsgebühren und Honorare für Repetitorien und praktische Kurse, so daß die Studierenden stärker belastet sind wie in Deutschland.

Von den übrigen Fakultäten unterscheiden sich die schönwissenschaftlichen, deren es 15 gibt[174], sehr wesentlich dadurch, daß ihre Hauptaufgabe in der Abnahme von Prüfungen besteht, auf Grund deren der Grad als bachelier ès lettres erteilt wird. Das der deutschen Abiturientenprüfung entsprechende Examen wird in zwei Abschnitten

---

172) v. d. Lage, Das höhere Mädchenschulwesen Frankreichs. 1885. Wychgram, Das weibliche Unterrichtswesen in Frankreich. 1886. Lycées et collèges de jeunes filles; documents, rapports etc. avec préface par C. Sée, 4. éd., 1888.

173) Die Vorlesungen dauern von Anfang November bis Ende Juli und werden teils dreimal, teils zweimal wöchentlich je 1¼ oder 1½ Stunden lang gehalten.

174) Die schönwissenschaftliche Fakultät in Paris besaß 1888 19, die naturwissenschaftliche 20 ordentliche Professoren. Die beiden Fakultäten werden zusammen nach dem Gebäude, in dem sie untergebracht sind, als Sorbonne bezeichnet.

abgelegt, die durch den Zeitraum eines Jahres getrennt sein müssen. Regelmäßig wird der erste Teil der Prüfung nach Absolvierung der zweitobersten Gymnasialklasse (Rhétorique), der zweite Teil nach Absolvierung der obersten Klasse (Philosophie, eventuell mathematique élémentaires) abgelegt. Bei dem zweiten Abschnitt haben die Kandidaten die Wahl zwischen einer litterarisch-philosophischen und einer naturwissenschaftlich-mathematischen Prüfung. In derselben Weise ist die Prüfung für die Realschüler (baccalauréat de l'enseignement moderne) in zwei Abschnitte zerlegt. Bei den Prüfungen wirken Professoren der naturwissenschaftlichen Fakultät mit. Auf Grund einer weiteren Prüfung, die frühestens ein Jahr nach Erstehung des Bachelierexamens abgelegt werden kann, erteilt die Fakultät den Lizentiatengrad. Endlich verleiht sie in ähnlicher Weise wie in Deutschland die Doktorwürde.

Ihr Unterricht hatte sich allmählich auf Abendvorträge einzelner Lehrer für gemischtes Publikum reduziert. Seit 1877 werden ihnen aber durch Staatsstipendien Zuhörer gesichert und infolge dessen werden nun auch wieder Lehrvorträge gehalten, denen auch unbezahlte Studierende in erheblicher Zahl anwohnen [175]).

Die 15 naturwissenschaftlichen Fakultäten verleihen den Lizentiaten- und den Doktorgrad.

Von den drei durch Gesetz vom 14. frim. III errichteten medizinischen Fakultäten in Paris, Montpellier und Straßburg ist die letze 1871 nach Nancy verlegt worden. Ferner wurden während der siebziger Jahre in Lyon, Lille und Bordeaux neue gegründet und daneben bestehen 3 vollständige und 13 unvollständige von den Städten unterhaltene, aber vom Staat geleitete Medizinschulen. Die Zulassung zum medizinischen Doktorexamen, das allein zur ärztlichen Praxis berechtigt, ist durch den Besitz des baccalauréat ès lettres, einjähriges erfolgreiches Studium bei einer naturwissenschaftlichen Fakultät und vierjähriges medizinisches Studium bedingt, das bei einer Fakultät oder vollständigen Medizinschule ganz, bei einer unvollständigen Medizinschule zu drei Viertel stattfinden kann. Während und nach Abschluß des medizinischen Studiums sind 5 Prüfungen abzulegen, die nur von einer Fakultät abgenommen werden können.

Apothekerschulen sind in denselben Städten vorhanden, welche medizinische Fakultäten besitzen. Ihr Lehrkursus ist dreijährig. Die Medizinschulen sind zugleich Apothekerschulen.

Das Studium an den 13 juristischen Fakultäten ist der Regel nach dreijährig. Am Schlusse jedes Jahres wird vor der Fakultät ein Examen abgelegt, von denen das zweite zum Titel bachelier en droit, das dritte zum Titel licencié en droit führt. Die Erwerbung des Doktorgrads ist durch die Zurücklegung eines weiteren Studienjahres und die Erstehung eines weiteren Examens bedingt. Im Allgemeinen berechtigt der Lizentiatengrad zur Anstellung im Staatsdienst; nur die Erlangung gewisser höherer Aemter ist durch den Besitz der Doktorwürde bedingt.

Die Fakultäten für katholische Theologie, welche längst ihre Bedeutung verloren hatten, da der katholische Klerus in den bischöflichen Seminaren (grands séminaires) gebildet wird, sind durch das Finanzgesetz für 1885 aufgehoben worden. An den beiden Fakultäten für protestantische Theologie in Paris und Montauban werden die Professuren zwar nicht formell, aber thatsächlich durch die kirchlichen Behörden besetzt.

Im Sommer 1895 waren bei den genannten Anstalten 24 855 Hörer eingeschrieben (darunter 1437 Ausländer), nämlich 11 643 Mediziner und Pharmazeuten, 8057 Juristen, 2812 Hörer der schönwissenschaftlichen und 2254 der naturwissenschaftlichen Fakultät, endlich 89 evangelische Theologen. Auf die Pariser Anstalten entfielen 10 500 Studenten, auf

175) Die Gewährung von Staatsstipendien war umsomehr veranlaßt, als Stiftungsstipendien, wie sie England und Deutschland in großer Zahl besitzen, in Frankreich — dank der Revolution — kaum vorkommen. Die Stipendien werden auf Grund von Prüfungen verteilt.

die anderen Anstalten die übrigen Hörer. Unter den Studenten waren 700 weibliche. Wie die Studentenzahl so hat sich der jährliche Staatsaufwand für die Fakultäten seit dem Jahr 1870 ungefähr verdreifacht, und es sind seit dieser Zeit über 200 neue Professuren errichtet worden. Gleichzeitig sind auf die lang vernachlässigten Gebäude und Institute mehr als 100 Millionen Fr. verwendet worden.

§ 47. Das von Napoleon I für die öffentlichen Schulen begründete Unterrichtsmonopol ist auf dem Gebiet des wissenschaftlichen Unterrichts trotz häufiger Angriffe bis zum Jahr 1875 aufrecht erhalten worden, wo es durch ein vom 12. Juli datiertes Gesetz aufgehoben worden ist. Nach diesem Gesetz kann jeder Franzose, der 25 Jahre alt ist und nicht gewisse Bestrafungen erlitten hat, sowie jeder Verein nach vorheriger Anzeige bei der zuständigen Behörde eine wissenschaftliche Unterrichtsanstalt errichten. Die Erteilung von Unterricht an solchen Anstalten oder in selbständigen Kursen unterliegt den gleichen Bedingungen. Die Anstalten und Kurse werden vom Staat nur beaufsichtigt, um Verletzungen der Moral, der Gesetze und der Verfassung zu verhüten. Anstalten, die mindestens so viele den Doktorgrad besitzende Lehrer haben, als die am schwächsten besetzte gleichartige staatliche Fakultät, können sich als freie Fakultäten und, wenn sie aus mindestens drei Fakultäten bestehen, als freie Universitäten bezeichnen; auch können solche Anstalten vom Staat als gemeinnützige Unternehmungen und damit als juristische Personen anerkannt werden. Zur Prüfung der Hörer der freien Fakultäten sind vom Minister Kommissionen zu bilden, welche je zur Hälfte den Mitgliedern der Staats- und der freien Fakultäten entnommen werden, und deren Zeugnisse denen der Staatsfakultäten gleichstehen; doch können die Hörer der freien Fakultäten sich auch von den Staatsfakultäten prüfen lassen.

Die von dem Gesetz geschaffene Freiheit wurde nur von der katholischen Kirche, von dieser aber um so eifriger, benützt. Die von den kirchlichen Behörden begründeten Vereine brachten in kurzer Zeit Millionen zusammen und hatten bis zum Jahre 1880 12 der Leitung der Bischöfe und des Papstes unterstellte Fakultäten ins Leben gerufen, die eine rasch steigende Zuhörermenge anzogen [176]. Aber die Freude war von kurzer Dauer. Das Recht des Staates über die Befähigung zu öffentlichen Funktionen ausschließlich zu entscheiden, ist ein so selbstverständliches, daß die gemischten Prüfungskommissionen keinen Bestand haben konnten. Sie sind durch ein Gesetz vom 18. März 1880 wieder aufgehoben worden, das hierdurch und durch die gleichzeitige Beseitigung des Rechts der freien wissenschaftlichen Schulen die Eigenschaft als gemeinnützige Unternehmungen zu erwerben und sich als Universitäten zu bezeichnen, den neuen Fakultäten den größten Teil ihrer Bedeutung genommen hat.

§ 48. Neben den Fakultäten verdienen hier noch folgende dem Unterrichtsminister direkt untergebene [177]) Bildungsanstalten Erwähnung [178]): 1. Das Collège de France. Aus einigen Professuren entstanden, die der König Franz I 1524 neben der Pariser Universität errichtete, steht es gegenwärtig unter einem Dekret vom 1. Februar 1873. Es begreift 41 philologische, naturwissenschaftliche und staatswissenschaftliche Professoren sowie die notwendigen Hilfslehrer und Assistenten, und wird von der Generalversammlung der Professoren und einem aus deren Mitte auf 3 Jahre ernannten Vorstand (administrateur) ge-

176) Annuaire des universités catholiques (Paris, seit 1877).

177) Die dem Kriegsminister unterstehende militärisch organisierte Polytechnische Schule ist zunächst zur Ausbildung von Offizieren für die Spezialwaffen bestimmt. Aber sie liefert herkömmlich dem Wege-, Brücken- und Bergbau die besten Kräfte und ist dadurch eine Konkurrenzanstalt für die naturwissenschaftlichen Fakultäten. Die Schüler werden 2 Jahre für 1000 Fr. jährlich unterrichtet und verpflegt. Die école centrale des arts et manufactures, die gleiche Zwecke verfolgende école centrale in Lyon, die écoles des mineurs in St. Etienne und Alais und die écoles nationales d'arts et metiers in Chalons sur Marne, Angers und Aix ressortieren vom Handelsminister.

178) d'Ocagne, Les grandes écoles de France, 4. éd.

leitet. Die Professoren werden auf Vorschlag der Generalversammlung derselben vom Staatsoberhaupt ernannt und erhalten einen Gehalt von 10000 Fr. Sie halten von Anfang Dezember bis Ende Juli wöchentlich zweimal öffentliche und unentgeltliche Vorträge, die je nach dem Gegenstande ein sehr zahlreiches und gemischtes oder ein kleines, wissenschaftlichen Unterricht suchendes Publikum anhört [179]. 2. Das ähnlich organisierte Muséum d'histoire naturelle hat 19 Professoren, denen für Studien und Unterricht reiche Sammlungen zur Verfügung stehen [180]. 3. Die mehr als die beiden erwähnten Anstalten den Charakter einer Schule besitzende École des langues orientales vivantes ist mit 15 Haupt- und 6 Hilfslehrern besetzt und hat einen dreijährigen Lehrkursus [181]. 4. Die École des chartes ist zur Ausbildung von Historikern, Archiv- und Bibliothekbeamten bestimmt [182]. 5. Eine ähnliche Stellung hat die mathematischen, physikalisch-chemischen, naturgeschichtlichen, philologisch-historischen und religionsgeschichtlichen Unterricht erteilende École des hautes études [183]. 6. Ueber die École normale supérieure s. o. § 42 [184].

VI. England.

Wagner, Das Volksschulwesen in England. 1864. Adams, The elementary education act, with analysis. 1870. Schöll in Schmid's Encyklopädie des ges. Unterrichtswesens, 2. Aufl. 1880. Hamilton, On popular education in England and Wales, Journal of the statistical society XLVI (1883) p. 283 und LIII (1890) p. 50. Adams, History of the elementary school contest in England, London 1882. Craik, The state in its relation to education, London 1884. Annual Reports of the Committee of Council on Education. Nerincx, Le régime légal de l'enseignement primaire en Angleterre. 1895. — Aronstein, Die höheren Knabenschulen in England, in der Zeitschrift „Die neueren Sprachen" IV (1897). Baumeister, Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens (1897), wo alle wichtigeren Schriften über das Mittelschulwesen aufgeführt sind. — Demogeot und Montucci, De l'enseignement supérieur en Angleterre et en Ecosse, Paris 1868. Essays on the endowment of research, by various writers. 1876. Jolly, Die neueren Reformen der englischen Universitäten, Preuß. Jahrb. XLIII (1879) 537 ff. Schlottmann, Das englische Universitätswesen, Schmoller's Jahrb. IX (1885) 373 ff. Aschrott, Das Universitätsstudium und die Ausbildung der Juristen in England. 1887. Cohn, Zur Finanzstatistik der englischen Universitäten, Conrad's Jahrb. XXI S. 1 ff.

1. Die Volksschulen.

§ 49. Während die Reformation auf dem Kontinente überall zu eifriger Pflege der Volksbildung führte, war dies in England nicht der Fall, da der herrschende Adel es seinem Interesse entsprechend fand, daß die unteren Klassen in Unwissenheit verharrten. Die englische Volksschule datiert infolge dessen erst vom Anfange des laufenden Jahrhunderts, seit welcher Zeit sie durch Vereine, staatliche Subventionen, Gesetze zum Schutz der in der Industrie beschäftigten Kinder und schließlich auch durch Schulgesetze allmählich auf ihren heutigen Stand gebracht worden ist.

179) Nach dem Budget für 1896 betrug der Personalaufwand 439000 Fr., der übrige Aufwand 71000 Fr.

180) Aufwand für das Personal 396000 Fr., im übrigen 592000 Fr.

181) Sie war 1888 von 106 ordentlichen Schülern und 154 anderen Hörern besucht. Sie verleiht auf Grund von Prüfungen Diplome. Personalaufwand 137000, sonstiger Aufwand 20000 Fr.

182) Die Schüler, welche das 24. Lebensjahr vollendet haben müssen, werden vom Minister aufgenommen. Die Anstalt besaß deren im Jahr 1888 49, welche von 8 Lehrern in dreijährigem Kurs unterrichtet wurden. Personalaufwand 66000, sonstiger Aufwand 5000 Fr.

183) Der zuletzt erwähnte Unterricht ist 1886 nach Aufhebung der katholisch-theologischen Fakultäten eingeführt worden. Die Anstalt kostet jährlich 330000 Fr.

184) Die 126 Schüler werden unentgeltlich 3 Jahre lang verpflegt und teils in den humanistischen, teils in den mathematischen und naturwissenschaftlichen Fächern unterrichtet. Sie besuchen Vorlesungen an den öffentlichen Lehranstalten (Fakultäten ꝛc.) und erhalten durch eigene Lehrer der Anstalt konservatorischen Unterricht. Der Aufwand für die Anstaltslehrer (namentlich 24 maîtres de conférences mit Gehalten von 2500 bis 10000 Fr.) und Beamten betrug 1896 310000, der sonstige Aufwand 217000 Fr. Die Anstalt besteht seit dem Jahre III.

Der Quäker Lancaster und der hochkirchliche Geistliche Bell kamen zu der angegebenen Zeit fast zugleich auf den Gedanken, den der Verbreitung des Unterrichts in erster Linie entgegenstehenden Lehrermangel dadurch zu überwinden, daß sie ihre weiter fortgeschrittenen Schüler zur Anleitung der Anfänger verwendeten. Die Erfolge, die sie hierdurch erzielten, führten zur Gründung von Vereinen, welche sich die Herstellung und Unterhaltung von Volksschulen zum Ziele setzten. Die Vereine sind die 1811 gegründete National Society for Promoting the Education of the Poor in the Principles of the Established Church, mit Bell in Beziehung stehend und mit hochkirchlichem Charakter, und die 1814 in's Leben getretene British and Foreign School Society, mit Lancaster in Beziehung und mit nur christlichem Charakter. Die Hochkirche war im Allgemeinen der Verbreitung von Bildung in den unteren Klassen wenig geneigt; aber je bedenklicher ihr diese Bestrebungen erschienen, um so mehr war sie, nachdem Schulen nicht mehr zu vermeiden waren, darauf bedacht, diese unter ihre Leitung zu bringen. Die beiden Vereine, denen später noch andere an die Seite traten, brachten durch Sammlungen und Stiftungen Geldmittel zusammen, bauten Schulhäuser, bildeten und besoldeten Lehrer, stellten Lehrpläne fest und thaten überhaupt alles, was anderswo von den Gemeinden und dem Staat für das Unterrichtswesen gethan wird. Von staatlichen Schritten auf dem Gebiet des Schulwesens sind aus jener Zeit nur die ersten Bestimmungen der Fabrikgesetzgebung [185]) und einige im Parlament gestellte Anträge zu nennen. Von letzteren verdient eine von Lord Brougham 1820 eingebrachte große Bill Erwähnung, weil ihre Begründung einige interessante Zahlenangaben enthält. Es wird mitgeteilt, daß 3000 von 10000 Kirchspielen Stiftungsschulen besitzen und in 3500 Kirchspielen andere Schulen irgend eines Grads bestehen, während den übrigen 3500 jede Schuleinrichtung fehlt, und daß von den 12 Millionen Einwohnern des Landes sich nur 660000 als Zöglinge in irgend einer Bildungsanstalt befinden.

Die Anträge scheiterten im Parlament an dem schon erwähnten Widerstande des Adels und der Hochkirche und an der Abneigung der sogenannten Voluntaristen. Mit dieser Bezeichnung wurden diejenigen belegt, welche die Beteiligung des Staats am Unterrichtswesen für ebenso verkehrt hielten, wie seine Einmischung in kirchliche Dinge, oder in Handel und Verkehr. Sie behaupteten, daß staatliche Fürsorge für Unterricht zum Kommunismus führe, daß ausschließlich die Eltern zur Erziehung der Kinder berechtigt und verpflichtet seien, und daß die Einzelnen besser als der Staat verstünden, zweckmäßige Schuleinrichtungen zu beschaffen. Auch befürchteten sie wegen der Schwierigkeit der Trennung des Religions- und des weltlichen Unterrichts von einem staatlichen Schulwesen eine Beschränkung der Gewissensfreiheit. Auf der anderen Seite standen die Angehörigen der meisten kleineren Religionsgesellschaften, die für den Unterricht ihrer Kinder vom Staate die Geldmittel haben wollten, welche den Orthodoxen die reiche Hochkirche gab, und ferner die Liberalen, welche durch Verbreitung von Bildung die Kluft zwischen Hoch und Nieder überbrücken und die Entsittlichung der Massen bekämpfen wollten.

Die letztere Partei errang den ersten Sieg in dem auch sonst für den englischen Staat so bedeutungsvollen Jahre 1833. Das Parlament stellte dem Finanzminister 20000 £ zur Verfügung, um solche von einem der Schulvereine empfohlene Schulhausbauten zu unterstützen, für welche mindestens die Hälfte der Mittel durch freiwillige Beiträge beschafft

185) Schon 1802 hatte das auf Baumwoll- und Wollfabriken bezügliche Gesetz 42 Geo. III c. 73 bestimmt, daß alle Lehrlinge während der ersten vier Jahre unterrichtet werden sollten in some part of every working day and in the usual hours of work, in reading, writing and arithmetic, or either of them, according to the age and ability of such apprentice, by some discreet and proper person to be provided and paid for by the master in some room or place to be set apart for that purpose; and this time is to be deemed and taken on all occasions as part of the respective periods limited by this act, during which an apprentice shall be employed. Aehnlich spätere Fabrikgesetze.

war. In den folgenden Jahren wurden ähnliche Subventionen bewilligt, wodurch das Bedürfnis entstand, für die Kontrole der Verwendung des Geldes zu sorgen. Zu diesem Zwecke wurde 1839 unter gleichzeitiger Erhöhung der Subvention auf 30000 £ das Comittee of Council on Education gebildet, das als ein dem Staatsministerium untergeordneter Oberschulrat bezeichnet werden kann [186]). Die Behörde stellte zur Beaufsichtigung der subventionierten Schulen Inspektoren an, deren Zahl allmählich vermehrt wurde. Um Anstoß zu vermeiden, wurden für die Schulen jeder Konfession Beamte ihres Bekenntnisses ernannt, was sich damit belohnte, daß sich auch viele nicht subventionierte Schulen unter Staatsaufsicht stellten, um den Rat und die Anleitung der Inspektoren zu genießen; das staatliche Schulaufsichtsrecht, das anderswo aus dem Wesen des Staats abgeleitet wird, wurde somit vom englischen Staate im Wege des Vertrags erworben. Ferner wurden in den folgenden Jahren die Subventionen erhöht [187]) und auf den Bau von Lehrerwohnungen und Seminaren und die Beschaffung von Schulausrüstungen ausgedehnt. Da die unsichere Stellung der von Schulgeld und Lokalvereinen abhängigen Lehrer einem genügenden Zugang tüchtiger Kräfte zu diesem Berufe im Wege stand, wurden die Staatsgelder endlich auch zu Stipendien für angehende Lehrer und zu Lehrergehalten und Pensionen verwendet. Hand in Hand mit der Erweiterung der Zwecke, für welche Staatsunterstützungen bewilligt wurden, ging die Ausbildung der Bestimmungen, welche die unterstützten und die sich freiwillig unter Staatsaufsicht stellenden Schulen beobachten mußten. Es wurden über die Beschaffenheit der Schulhäuser, die Heranbildung und Qualifikation der Lehrer, die zu erreichenden Unterrichtsziele u. s. w. Bestimmungen getroffen, welche als der Anfang der staatlichen Schulgesetzgebung anzusehen sind.

Im Jahre 1851 wurde die erste amtliche Schulstatistik aufgenommen, welche ergab, daß das fast 18 Millionen Einwohner zählende Land 46000 Schulen aller Stufen mit 1786000 Schülern (also 10 % der Bevölkerung) besaß, daß der Volksschulbesuch durchschnittlich drei Jahre dauerte und daß viele Schulen unglaublich schlecht waren. Letzteres war z. B. daraus zu ersehen, daß 708 Lehrer an Privatschulen und 35 Lehrer an Stiftungsschulen ihre Angaben statt mit dem Namen mit einem Zeichen unterfertigten. Infolge dieser Ermittelungen wurde 1853 die Staatssubvention auf 260000 £ erhöht und eine weitere Art von Unterstützungen eingeführt. Es wurde solchen Schulen, deren jährliche Einnahmen auf den Kopf des Schülers mindestens 13 Schilling betrugen, die an mindestens 176 Tagen des Jahres Unterricht erteilten, einen geprüften Lehrer besaßen und mindestens einen Penny Schulgeld für die Woche erhoben, ein Jahreszuschuß von 4 Schilling auf den Schüler bewilligt. Während die bisherige Verteilungsart der Staatsunterstützungen, nach dem Maß der von den Vereinen aufgebrachten Mittel, die reiche National Society vor der armen British Society begünstigte, kamen bei dem neuen Modus die Dissenterschulen ebenso gut weg wie die hochkirchlichen. Ferner wurde 1856 die Oberschulbehörde in das Education Department of the Privy Council umgewandelt, diesem außer dem Volksschulwesen das bisher vom Handelsminister geleitete zur Beförderung von Gewerbschulen bestimmte Science and Art Department unterstellt und der Chef der Behörde dem Parlament direkt verantwortlich und also zum Minister gemacht.

An den geschilderten Einrichtungen rügte aber die öffentliche Meinung bald immer lauter eine Reihe von Mängeln: die Höhe der dem Staat erwachsenden Kosten, die sich 1858 auf 431000 £ beliefen, die geringen Leistungen vieler subventionierter Schulen, die Centralisation der Verwaltung und endlich die Unterstützung vieler reicher Orte, die auch ohne

186) Es wurde bei dieser Gelegenheit nachgewiesen, daß während der 4 Jahre 1834—1837 78000 £ zur Unterstützung von Bauten ausgegeben worden waren, für welche aus Privatmitteln 234000 £ verwendet worden waren.

187) Sie stiegen im Jahre 1845 auf 75000, 1846 auf 100000, 1848 auf 150000 und 1850 auf 175000 £.

Staatsbeiträge gute Schuleinrichtungen hätten herstellen können, während andererseits Gemeinden, die nicht im Stande waren, selbst etwas für die Schulen aufzubringen, nichts erhielten und ohne Schulen blieben. Eine infolge dessen 1858 von der Regierung eingesetzte Untersuchungskommission erstattete 1861 einen Bericht, der diese Uebelstände feststellte und zu Reformen führte, die dieselben wenigstens erheblich verringerten. Die seit mehreren Jahren kodifizierten Bestimmungen des Unterrichtsministeriums über die von den inspizierten Schulen zu beobachtenden Vorschriften wurden 1862 durch neue ersetzt (Revised Code), welche auf dem Grundgedanken beruhten, daß direkte Staatsunterstützungen von Lehrern nicht mehr stattfinden, sondern daß alle Bewilligungen den Lokalvereinen zur Verwendung zugewiesen werden, und daß, abgesehen von den Subventionen für Bauten, alle Unterstützungen nach den Leistungen der Schulen und Seminare bemessen werden. Im Einzelnen wurde namentlich festgesetzt, daß jährlich für jeden Schüler, der während einer gewissen Minimalzahl von Tagen die Schule besucht hatte, ein gewisser Betrag gewährt werden sollte, und daß auf Grund von jährlich abgehaltenen Prüfungen im Lesen, Schreiben und Rechnen (nicht auch in Religion) für jeden mit Erfolg geprüften Schüler ein weiterer Beitrag gegeben werden sollte[188].

Weitere Abhilfe für die erwähnten Uebelstände brachte das 1870 zu Stande gekommene erste englische Schulgesetz (33 u. 34 Vict. c. 75), das folgende Hauptbestimmungen enthält: 1. Das Unterrichtsministerium kann in Orten, welchen es an genügenden Schulen fehlt, Schulbehörden (school-boards) ins Leben rufen, die durch Herstellung und Unterhaltung der nötigen Schulen dem Bedürfnis abzuhelfen haben. Die Wahlordnung für die Bildung der Boards wird vom Minister festgestellt. Weigern sich die Wähler zu wählen oder erfüllt die Behörde ihre Pflicht nicht, so ernennt der Minister die Mitglieder der Behörde[189]. 2. Die Boards können Vermögen erwerben, Anlehen aufnehmen und Lokalsteuern ausschreiben. Sie stellen das Schulgeld fest, von welchem sie arme Kinder mit der Wirkung zu befreien haben, daß der Nachlaß nicht als öffentliche Armenunterstützung angesehen wird. Sie können auch Schulen errichten, in welchen Schulgeld überhaupt nicht erhoben wird, und können für Kinder, welche eine nicht von einem Board unterhaltene Schule besuchen, das Schulgeld bezahlen. 3. Die Boards können für ihren Bezirk für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren die allgemeine Schulpflicht einführen und die Verletzung mit Geld- und Freiheitsstrafe bedrohen. 4. Die Schulen der Boards und die sonst vom Staate beaufsichtigten Schulen sind öffentliche Schulen[190]. Die Zulassung zu öffentlichen Schulen kann nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Schüler einen öffentlichen Gottesdienst besuchen oder nicht besuchen, in der Schule oder sonst irgendwelche religiöse Gebräuche beobachten, einen dem Willen ihrer Eltern nicht entsprechenden Religionsunterricht empfangen, oder an Feiertagen ihrer Konfession die Schule besuchen. Wenn in öffentlichen Schulen religiöse Uebungen stattfinden oder Religionsunterricht erteilt wird, so ist hierzu der Anfang oder das Ende der Schulzeit zu verwenden, und jedem Schüler, dessen Eltern dies wünschen, Dispens zu erteilen. (Sec. 7, sogenannte Conscience clause). Die Staatsaufsicht erstreckt sich nicht auf den Religionsunterricht[191].

188) Die Bestimmungen hatten die Folge, daß die Staatssubvention von 431 000 £ im Jahre 1868 auf 353 000 im Jahre 1864 heruntergiug. Doch stieg sie bis 1870 wieder auf 900 000 £.

189) Die Boards bestehen aus 5—15 Mitgliedern, welche auf drei Jahre von den männlichen und weiblichen Steuerzahlern in der Weise gewählt werden, daß jeder Wähler entweder für so viele Personen stimmt, als zu wählen sind, oder seine sämtlichen Stimmen oder einen Teil einer und derselben Person gibt. Das aktive und das passive Wahlrecht fallen zusammen.

190) Privatschulen sind einerseits die nur noch in geringer Zahl vorkommenden, der Staatsaufsicht nicht unterstellten Vereinsschulen, andrerseits die zu Erwerbszwecken unterhaltenen Schulen (adventure schools), deren Einrichtung Jedermann überall freisteht, die aber wegen der Unterstützungen, die den öffentlichen Schulen zu teil werden, fast ganz verschwunden sind.

191) Die Schulinspektoren werden daher jetzt ohne Rücksicht auf ihre Konfession ernannt.

5. In den Schulen der Boards darf der Religionsunterricht Lehren, in welchen die Konfessionen auseinandergehen, nicht berühren[192]). 6. Nur öffentliche, ein Bedürfnis befriedigende Schulen können vom Staate die in der oben angegebenen Weise bemessenen Beiträge erhalten.

Das Gesetz von 1870 ist noch jetzt die Grundlage des englischen Schulrechts, hat aber in den folgenden Jahren durch die Factory and Workshop Act von 1878 (41 Vict. c. 16) und durch Schulgesetze von 1876 (39 u. 40 Vict. c. 79), 1880 (43 u. 44 Vict. c. 23), 1891 (54 u. 55 Vict. c. 56) und 1893 (56 u. 57 Vict. c. 51) wichtige Ergänzungen erfahren. Die bedeutendsten neuen Bestimmungen sind folgende: 1. In Orten, welche nicht zum Bezirk eines school board gehören, werden von den Lokalbehörden Schulbesuchkommissionen (school attendance comittees) eingesetzt, welche mit denselben Rechten wie die Boards für den Besuch der Schulen zu sorgen haben[193]). 2. Die Boards und Schulbesuchkommissionen müssen für Kinder zwischen 5 und 13 Jahren Schulzwang einführen und mit Genehmigung des Ministeriums den Inhalt der Schulpflicht feststellen. In letzterer Hinsicht kommt in Betracht, daß Kinder unter 11 Jahren zu keiner regelmäßigen Arbeit verwendet werden dürfen, während für ältere Kinder in dieser Beziehung nur Beschränkungen bestehen. Kinder über 11 Jahren können je nach den Kenntnissen, die sie nachweisen, teilweis oder ganz von der Schulpflicht entbunden werden. Kinder von 13 und 14 Jahren dürfen zu regelmäßiger Arbeit nur verwendet werden, wenn sie sich über den Besitz eines durch Verordnung zu bestimmenden Maßes von Kenntnissen ausweisen können, oder während einer durch Verordnung zu bestimmenden Zeit die Schule besucht haben, oder entweder Vor- oder Nachmittags eine von der Lokalbehörde als genügend anerkannte Schule besuchen. 3. Als Grundlage für die Berechnung der Staatsbeiträge dient seit 1890 außer der Zahl der Schüler und den Prüfungsergebnissen im Lesen, Schreiben und Rechnen der Erfolg einer Prüfung in gewissen weiteren Fächern, der der Inspektor beliebig ausgewählte Schüler oder — in gewissen andern Fächern — die sich dazu meldenden Schüler unterzieht, ferner der Gesamteindruck, den der Inspektor von der Schule hat, der Zustand der Disziplin und Andres. Seit 1891 erhalten die Schulen auch einen jährlichen Staatszuschuß von 10 Schilling auf den Kopf jedes Schülers, wenn sie auf Schulgeld verzichten oder, soweit sie schon bisher bestanden, dasselbe um 10 Schilling heruntersetzen.

§ 50. Diese geschichtliche Entwicklung ergiebt im wesentlichen den jetzigen Zustand.

Zur Vervollständigung des Bilds sind die Zahlen der verschiedenen Arten von Schulen anzugeben, denen jedesmal die Zahl ihrer durchschnittlich anwesenden Schüler beigefügt wird. Im Schuljahr 1894/5 bestanden Schulen der National Society 11 834 (1 854 619), der Wesleyaner 480 (130 203), der Katholiken 994 (230 893), der British Society und ähnlicher Gesellschaften 1176 (235 768), der Boards 5316 (1 894 943). Die Gesamtzahl der Schulen betrug also 19 800 und die der Schüler 4 346 426. Obgleich hiernach die Boardschulen in der Minderheit sind, wird doch geklagt, daß sie durch das Besteuerungsrecht vor den andern (voluntary schools) begünstigt seien und daß die letzteren auch dadurch benachteiligt würden, daß ihre Freunde häufig neben den freiwilligen Beiträgen für sie Steuern für die Boardschulen bezahlen müssen. Für die Erhaltung der Vereinsschulen neben denen der Boards wird geltend gemacht, daß die Konkurrenz die Leistungen steigert, daß die Vereinsschulen den Steuerzahlern Kosten ersparen, und daß diese Schulen für die Kirchen unentbehrlich seien. Die Schüler der Boardschulen genießen nur in Sonntagsschulen Religionsunterricht, in welchen meist freiwillige Lehrer unterrichten.

192) Der Religionsunterricht besteht hier gewöhnlich in Bibellesen, manchmal unter Beifügung von Erklärungen; zuweilen werden auch Gebete und religiöse Lieder auswendig gelernt.

193) Im Jahr 1878 stand die größere Hälfte der Bevölkerung und des Landes unter der Autorität von Boards, die kleinere unter der von Kommissionen.

Ferner ist über die Verhältnisse der Schullehrer und Lehrerinnen Folgendes zu bemerken. Die Schuldienstaspiranten treten mit 14 Jahren bei guten Lehrern als Lehrlinge ein. Sie erhalten während dieser Zeit einen Jahresgehalt von 10—20 £, müssen täglich während einer Stunde Unterricht empfangen, während höchstens 25 Stunden wöchentlich solchen erteilen und am Schlusse jedes Jahres eine Prüfung ablegen. Von den Lehrlingen geht ein Teil während der Lehrzeit zu anderen Berufen über, die besten suchen nach Ablauf derselben in ein Seminar[194]) zu gelangen. Die Aufnahme in diese ist von der Vollendung des 18. Lebensjahrs und von der Erstehung einer Konkursprüfung abhängig, der sich auch andere junge Leute unterziehen können. Der Seminarkurs ist zweijährig, die Verpflegung in den Internaten unentgeltlich. Die Anstalten lassen ihren weltlichen Unterricht vom Staat überwachen und beziehen dafür von ihm Zuschüsse. An den von Staatsbeamten abgehaltenen Lehrerprüfungen beteiligen sich namentlich die absolvierten Schullehrlinge und die Absolventen der Seminare. Die Erstehung der Prüfung bedingt die Anstellung als ordentlicher Lehrer an einer öffentlichen Schule, während absolvierte Lehrlinge als Hilfslehrer angestellt werden können. Ordinierte Geistliche können nur für den Religionsunterricht verwendet werden. Die Anstellung der Lehrer und die Bemessung der Gehalte liegt in der Hand der lokalen Behörden oder Vereine. Die Lehrer der Boardschulen sind am besten, die der katholischen am schlechtesten bezahlt.

Endlich giebt über die Einnahmen der Schulen im Schuljahr 1894/5 die folgende Tabelle Aufschluß. Ihre Zahlen bedeuten £, umfassen auch die unseren Fortbildungsschulen entsprechenden 2000 Abendschulen mit etwa 90 000 Schülern, sowie die Kleinkinderschulen und höheren Bürgerschulen und betreffen nach einander die Schulen der National Society, der Wesleyaner, der Katholiken, der British Society einschließlich der sonstigen zu keiner Konfession in Beziehung stehenden Schulen und endlich die Schulen der Boards.

Vermögensrente und Geschenke	Steuern	Schulgeld	Staatsbeitrag	Sonstiges	Zusammen
768 915	—	130 721	2 658 331	63 000	3 629 967
20 464	—	32 260	186 591	6 805	246 120
95 258	—	6 040	322 592	3 777	427 667
100 822	—	40 327	350 345	14 672	506 166
5 211	1 942 716	50 906	2 799 857	50 138	4 848 828

2. Die höheren Schulen.

§ 51. Der Staat unterhält nicht nur keine höheren allgemeinen Bildungsanstalten, sondern er übt auch über die bestehenden keine Aufsicht. Statt staatlicher Anstalten befriedigen das Bedürfnis nach höherer Bildung teils auf Stiftungen beruhende Schulen (endowed oder public schools), teils Schulen, welche von Privatpersonen zu Erwerbszwecken unterhalten werden (private oder adventure schools), teils Schulen, die von Vereinen unterhalten werden (proprietary schools).

1. Stiftungsschulen gehören gegen 800 mit etwa 40 000 Schülern hierher. Sie sind alle mindestens 100, manche bis 500 Jahre alt und mit sehr wenigen Ausnahmen für Knaben und für klassischen Unterricht bestimmt (grammar schools). Im übrigen gehen aber ihre Einrichtungen weit auseinander. Die Leitung führt je nach den Stiftungsbestimmungen ein hoher staatlicher oder kirchlicher Würdenträger, ein Stadtrat, Domkapitel, Universitätskollegium, eine Zunft, ein Gutsherr oder Geistlicher, ein Komitee, das durch Kooptation oder durch Wahlen der verschiedenartigsten Personen ergänzt wird 2c. Manche Schulen sind Teile größerer Stiftungen, viele sind nur Angehörigen einer bestimmten Konfession gewidmet, eine große Zahl nimmt nur Knaben aus den höheren Ständen auf.

194) 1894 bestanden 17 Seminare für Lehrer, 25 für Lehrerinnen und ein gemischtes, die Internate waren, und je 6 für Lehrer und Lehrerinnen und 2 gemischte, die Externate waren. Alle nehmen nur Schüler einer bestimmten Konfession auf.

Während die Renten der einen 50000 £ und mehr betragen, erreicht der Vermögensertrag von etwa 500 nicht 100 £. Während etwa 90 ihre Schüler bis zur Universität führen, entsprechen die übrigen nur den deutschen Progymnasien oder Lateinschulen. Einige Landesteile sind mit Schulen reich gesegnet, andere haben nur wenige. Die bedeutendsten sind Winchester College (gegründet 1387), Eton College (1440), Westminster School (1540), Shrewsbury Sch. (1551), Rugby Sch. (1567), Harrow Sch. (1571), Charterhouse Sch. (1611), St. Paul's Sch. (1509) und Merchant Taylors' Sch. (1560).

Der unbefriedigende Zustand, in den die meisten Stiftungsschulen teils durch das Veralten der Stiftungsbestimmungen, teils durch die Unfähigkeit, Gleichgültigkeit oder Selbstsucht der Leiter gekommen waren, hat 1868 und 1869 zur Erlassung von Gesetzen[195]) geführt, welche vorschreiben, daß in einem bestimmten Verfahren durch eine Kommission unter Aufsicht des Parlaments sämtliche Stiftungsbestimmungen revidiert werden sollen, und daß dabei im allgemeinen die konfessionellen Schulen dieses Charakters zu entkleiden, die Verwaltungseinrichtungen zu verbessern und die Unterrichtsbedürfnisse der Mädchen zu berücksichtigen sind. Die Revision ist 1882 zum Abschluß gelangt.

2. Privatschulen dürfen von jedermann überall errichtet werden, und es sollen 10—15000 bestehen. Sie verfolgen die mannigfaltigsten Lehrziele und sind überwiegend schlecht.

3. Die fast ausnahmslos erst in den letzten 60 Jahren entstandenen Vereinsschulen werden teils von gemeinnützigen Vereinen, teils von Aktiengesellschaften unterhalten und unterliegen nur den Beschränkungen des Vereinsrechts. Gewöhnlich haben die Aktionäre und bei den andern Gesellschaften diejenigen Mitglieder, welche einen gewissen höheren Beitrag geleistet haben, für ihre Söhne und Schützlinge das erste Recht auf die Anstaltsplätze oder Anspruch auf Ermäßigung des Schulgelds[196]). Anstalten, welche prosperieren, verwandeln sich mit der Zeit in Stiftungsschulen, während die, welche keinen Beifall finden, häufig in die Hand eines Privatunternehmers übergehen. So gering der finanzielle Erfolg der meisten dieser Anstalten ist, so groß ist ihre politische und unterrichtliche Bedeutung. Sie sind von den Kreisen und für die Klassen gegründet worden, mit welchen sich der Adel seit der Parlamentsreform in die staatliche Macht teilt, und haben durch ihr Beispiel die hinter der Zeit zurückgebliebenen Anstalten des alten Regime zu wichtigen Reformen veranlaßt. Sie haben den Unterricht in den Realien in die Höhe gebracht, sorgen aber nur für den höheren Bürgerstand, während für die unteren Mittelklassen noch viel zu thun bleibt.

Die 40 bis 60 bedeutendsten die Schüler bis zur Universität führenden Stiftungs- und Vereinsschulen pflegen als öffentliche Schulen (public schools) bezeichnet zu werden.

Die gegebene Einteilung gilt auch für die Mädchenschulen, von welchen aber bei weitem die meisten Privatschulen sind.

Die Mehrzahl der höheren Schulen ist entweder mit Pensionaten verbunden, oder nimmt ausschließlich Pensionäre auf. Die Pensionäre überwiegen in den Schulen um so mehr, je höher die Gesellschaftsklasse ist, von welcher sie besucht werden; die vornehmsten Anstalten und so auch die sieben ersten der am Anfang der Seite genannten Stiftungsschulen sind nur Internate. In den älteren Schulen sind die Schüler Pensionäre der Anstaltslehrer und nehmen in gewissem Umfang an deren Familienleben teil. In den neueren Schulen, wo sie häufig Anstaltspensionare sind (was billiger kommt) werden durch ein günstiges Verhältnis der Zahl der Schüler zu der der Lehrer und durch geringeren Um-

195) 31 & 22 Vict. c. 56 und 32 & 33 Vict. c. 56; dazu gehören die Novellen 36 & 37 Vict. c. 87, 37 & 38 Vict. c. 87 und 42 & 43 Vict. c. 66.

196) Die Aktien sind daher vorzugsweise in den Händen von Vätern heranwachsender Söhne. Die Uebertragung unterliegt meist gewissen Beschränkungen.

fang der Anstalten die in Frankreich mit diesem System verbundenen Nachteile vermieden. Der nach dem Rang der Anstalten sehr verschiedene Pensionspreis beträgt in den vornehmsten für das 37 Wochen dauernde Schuljahr mit Einrechnung des Unterrichtshonorars ungefähr 200 £. Vermöge dieser Preise ist die finanzielle Stellung eines Teils der im allgemeinen bescheiden besoldeten und stark angestrengten Lehrer eine glänzende.

Ein bestimmter Bildungsgang für die Lehrer besteht nicht, ebenso wenig staatliche Lehrerprüfungen. Im Jahre 1896 wurde dem Parlament ein Gesetzentwurf vorgelegt, nach dem die Namen der Lehrer, welche in gewisser Weise ihre Befähigung nachgewiesen haben, amtlich bekannt gemacht werden sollten, aber er wurde nicht angenommen. Ein schwacher Ersatz sind die Prüfungen, die seit 1854 das College of Preceptors, ein Privatverein, veranstaltet, und denen sich namentlich männliche und weibliche Lehrer für Schulen zweiten Grads unterziehen; neuerdings hat der Verein auch in London ein Seminar zur Ausbildung solcher Lehrer errichtet. Die früher für die meisten besseren Schulen gültige Vorschrift, daß die Lehrer Geistliche sein mußten, ist jetzt fast für alle aufgehoben, aber Geistliche werden immer noch bevorzugt. Eine wichtige Eigenschaft der Lehrer ist wegen der von ihnen erwarteten Beteiligung an den Spielen der Schüler gymnastische Befähigung. Die bei den Privatschulen selbstverständliche Unabhängigkeit des Vorstands der Schule ist bei vielen Stiftungsschulen in ähnlichem Grade vorhanden, so daß er die Lehrer nach seinem Ermessen auswählen und ganz seinen Auffassungen dienstbar machen kann. Wenn hierdurch hervorragenden Männern die Möglichkeit gegeben wird, eine Anstalt auf eine ungewöhnliche Höhe zu heben (Arnold in Rugby), so macht die Einrichtung andererseits schlechte Rektoren um so gefährlicher.

Hinsichtlich der inneren Organisation standen die Stiftungsschulen vor vierzig Jahren noch völlig auf dem Standpunkt des 16. Jahrhunderts. „Die Aufklärung war, wie an dem ganzen Volk, so auch an seinen Schulen fast spurlos vorübergegangen; auch im Aeußerlichen war das Mittelalter noch erhalten, in der klerikalen Tracht, dem einen Schulraum, in welchem alle Klassen gleichzeitig neben einander von den verschiedenen Lehrern, den alten Lokaten, unterrichtet wurden u. s. f. Religion und klassische Litteratur, letztere mit der alten Absicht der Imitation, besonders in lateinischen Versen, waren die Gegenstände des Unterrichts“ [197]). Jetzt hat der Druck der öffentlichen Meinung und die Konkurrenz der Privat- und Vereinsanstalten die Stiftungsschulen zu Reformen veranlaßt. Sie haben den mathematischen Unterricht erweitert, Unterricht in den modernen Sprachen und Naturwissenschaften in den Lehrplan aufgenommen und die meisten haben Realabteilungen (modern sides) eingerichtet. Bei den großen Stiftungs- und Vereinsschulen tritt dazu häufig noch eine military side oder army oder commercial class oder ein science oder engineering department. Viele Privatschulen sind reine Real- oder Bürgerschulen. Das Schülermaterial der Realanstalten ist aber noch meist geringer als das der humanistischen Schulen oder Abteilungen (classical sides).

Im allgemeinen stehen die Unterrichtsleistungen der höheren Schulen hinter denen der deutschen Anstalten zurück trotz der glänzenden Leistungen, zu denen einzelne Schüler auf einzelnen Wissensgebieten durch große Stipendien angespornt werden. Die Anstalten, von welchen die Schüler auf die Universität übertreten, bringen dieselben meist nur so weit wie in Deutschland die Sekunda, und mit höchstens 24 Lehrstunden in der Woche ist auch kaum mehr zu erreichen. Die Kandidaten des Civil- und Militärdienstes lassen sich für die abzulegenden Aufnahmsprüfungen nach dem Besuch einer Schule in großer Zahl noch durch einen Einpauker vorbereiten. Um so stolzer sind die Engländer auf die erzieherischen Leistungen ihrer Schulen. Sie erzielen dieselben zunächst durch den Verkehr, in welchen

196) Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts S. 715.

namentlich in den Pensionaten die Lehrer mit den Schülern und die älteren Schüler mit den jüngeren treten; die Schüler der obersten Klasse haben herkömmlich von den kleineren (fags) gewisse Dienstleistungen zu beanspruchen und besitzen eine gewisse Disziplinargewalt über sie. Hierzu kommen die Spiele und körperlichen Uebungen, welche in allen Anstalten gepflegt werden, und durch welche nicht nur die physische Kraft und Leistungsfähigkeit, sondern auch Mut, Besonnenheit, Ehrgefühl und Rechtssinn entwickelt werden[198]).

Einigen Ersatz für die fehlende Staatsaufsicht über die Schulen bieten in neuerer Zeit gewisse Prüfungen. Die Prüfungen, von deren Erstehung seit den fünfziger Jahren der Eintritt in den indischen und in den englischen Zivilstaatsdienst und in die Militärbildungsanstalten[199]) abhängig ist, haben wenigstens die Möglichkeit eines Vergleichs der Leistungen der Schulen geliefert, auf welchen die Teilnehmer unterrichtet worden sind. Für die Anstalten, welche Schüler auf die Universität vorbereiten, haben die von den Universitäten eingeführten Immatrikulationsprüfungen auch ein Lehrziel fixiert[200]). Sodann haben seit dem Ende der fünfziger Jahre das College of Preceptors und die Universitäten eine Menge von Prüfungen organisiert, denen sich Schüler beider Geschlechter unterwerfen können, und auf Grund deren Zeugnisse über den Besitz der nachgewiesenen Kenntnisse erteilt werden; viele Anstalten machen ihren Schülern die Beteiligung an diesen Prüfungen zur Pflicht, wodurch die Gleichheit der Anstalten angebahnt und eine den Anforderungen hervorragender Sachverständiger entsprechende Einrichtung des Unterrichts erzielt wird[201]). Endlich hält das zum Volksschulministerium gehörende Science and Art Department Prüfungen, auf Grund deren guten Realschulen Staatszuschüsse gewährt werden; sie werden wie bei den Volksschulen teils nach der Zahl der die Prüfung bestehenden, teils nach der Zahl der die Schule regelmäßig besuchenden Schüler bemessen. Zu diesen öffentlichen Unterstützungen sind neuerdings sehr erhebliche auf Grund der Technical Instruction Act von 1889 und der Local Taxation Act von 1890 (53 u. 54 Vict. c. 60) gekommen, die die Grafschaftsräte ermächtigt haben, für technischen Unterricht direkte Steuern von gewisser Höhe zu erheben und ihren Anteil an den Getränkesteuern zu verwenden.

3. Die Universitäten.

§ 52. Die aus dem 13. Jahrhundert stammenden Universitäten in Oxford und Cambridge, auf welche sich regelmäßig 6000 Studenten ziemlich gleichheitlich verteilen, bieten ein von den deutschen Hochschulen weit abweichendes Bild. Der Grund der Verschiedenheit liegt namentlich in der völligen Unabhängigkeit der Anstalten vom Staate und in der

198 Der Herzog von Wellington soll auf dem Spielplatz in Eton geäußert haben: Hier ist der Sieg von Waterloo erfochten worden.

199) Das Militärbildungswesen wurde 1856 reorganisiert. Die Aufnahme in die Militärakademien in Woolwich und Sandhurst und in die Marineschule in Portsmouth findet zwischen dem 16. und 20. Lebensjahr durch Konkursprüfungen statt. Auch das 1853 eingerichtete Examen für den indischen Civilstaatsdienst ist eine Konkursprüfung.

200) Die Prüfungen sind aber nicht Voraussetzung der Immatrikulation bei der Universität, sondern befreien nur von dem ersten dort abzulegenden Examen.

201) Die Middle-class Examinations, des College of Preceptors bestehen seit 1854, die Local Examinations wurden von Oxford 1857, von Cambridge bald nachher eingeführt. Für die Prüfung der höchsten Mittelschulen haben die beiden Universitäten eine gemeinsame Behörde geschaffen. Sie wählen die Examinatoren aus ihren Fellows, die Kosten werden durch die Prüflinge oder die Schulen, welchen sie angehören, bestritten. Die Prüfungsaufgaben werden den Schulvorstehern zugesendet, welche sodann die Bearbeitungen zur Beurteilung an die Universitäten schicken. Im Jahr 1895 prüfte Cambridge 7945 Knaben und 5642 Mädchen, Oxford 6056 Kandidaten durch drei Arten von Prüfungen. Der gemeinsamen Prüfung der beiden Hochschulen unterzogen sich, und zwar der Prüfung für ältere Schüler 1360 Knaben und 578 Mädchen, der Prüfung für jüngere Schüler 754 Knaben und 92 Mädchen, welche 104 Knaben- und 66 Mädchenschulen angehörten. Das College of Preceptors prüft jährlich 17—18000 Schüler, die hauptsächlich Privatschulen angehören. Die Universitäten und der genannte Lehrerverein ordnen auch auf Verlangen der Schulen Kommissäre ab, die durch Prüfung der Schüler aller oder der obersten Klassen die ganze Anstalt kontrolieren.

Ausbildung der aus den alten Bursen erwachsenen Colleges, die die Universitäten überwuchert haben.

Die Colleges, deren es in Oxford 24 und in Cambridge 19[202]) giebt, und die größtenteils im 14. und 15., zum Teil aber erst im laufenden Jahrhundert durch Stiftungen gegründet wurden, sind Konvikte von Lehrern und jetzigen und ehemaligen Studierenden. Sie besitzen neben großartigen Gebäuden bedeutendes rentierendes Vermögen, dessen jährliche Zinsen bei einigen über 20000, bei vielen zwischen 3000 und 6000 £ betragen. Die Jahreseinnahmen sämtlicher Colleges beliefen sich 1871 in Oxford auf 366000, in Cambridge auf 307000 £. Die vom Staat und der Universität ganz unabhängige Leitung der Colleges führen ihre Fellows (Uebersetzung von socii), deren die kleinsten Korporationen 8, die größten 60 haben; beide Universitäten zusammen besitzen gegen 700. Die Fellows rekrutieren sich durch Kooptation, welche sich bis zu den 1854 begonnenen Universitätsreformen nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf Abkömmlinge gewisser Schulen, Familien, Städte &c. zu richten hatte, die graduiert und in der Regel auch ordiniert sein mußten. Jetzt fallen die Fellowships denjenigen zu, welche die Prüfungen für die Universitätsgrade am besten bestehen. Die Fellows beziehen aus dem Vermögen des College Jahresrenten von durchschnittlich 200, höchstens 300 £, die sie verzehren können, wo und wie sie wollen Wenn sie sich an der Verfolgung der Aufgaben ihres College beteiligen, was ungefähr die Hälfte thut, haben sie Anspruch auf freie Station daselbst und zum Teil auf noch weitere Geldbezüge, beides für so lange, als sie den fraglichen Funktionen obliegen. Die Uebrigen beziehen ihre Rente bis zur Erlangung eines dieselbe übersteigenden festen Einkommens, aber höchstens sieben Jahre lang[203]). Die Vertretung der Korporation nach außen kommt dem von ihren Fellows aus ihrer Mitte auf Lebenszeit gewählten Vorstande zu, der außer freier Wohnung einen Jahresgehalt von 600—3000 £ erhält. Neuerdings haben die Colleges für die Gründung von Professuren und für die Ausstattung von Instituten und Sammlungen und ähnliche Universitätszwecke erhebliche Opfer gebracht.

Die Studierenden, deren die kleineren Colleges etwa 30, die größeren über 300 aufnehmen, erhalten daselbst gegen Bezahlung Wohnung, Kost, Unterricht und Aufsicht. Zur Erteilung des Unterrichts an die Pensionäre, zur Leitung ihres Privatfleißes und zu ihrer moralischen Beeinflussung und Ueberwachung hält jedes College einige Tutors (die größten bis 20), die gewöhnlich seinen Fellows entnommen, aber für den Dienst vom College besonders belohnt werden. Von ihnen erhalten die Studierenden gegen erhebliches Honorar Rat und Anleitung und täglich durchschnittlich zwei Stunden obligatorischen Unterricht, der in konversatorischer Form, etwa wie in den oberen Klassen eines deutschen Gymnasiums erteilt wird, und dessen Inhalt sich durch die unten erörterten Prüfungseinrichtungen bestimmt. Die übrige Zeit ist für häuslichen Fleiß, Privatunterricht, Vorlesungen, Spiele, körperliche Uebungen und geselligen Verkehr verfügbar. In neuerer Zeit haben verschiedene Colleges Kartelle unter einander geschlossen, kraft deren die Zöglinge eines jeden den Unterricht der Tutoren der anderen besuchen dürfen. Wenn dies den Nachteil hat, daß der Unterricht vortragsartiger wird, so gewinnen andrerseits die Tutoren die Möglichkeit, sich auf einzelne Fächer zu verwerfen, was zur Verbesserung ihres Unterrichts und zur Beschränkung des Privatunterrichts führen kann, den gegenwärtig die große Mehrzahl der Studierenden gegen hohes Honorar neben dem College- und Universitätsunterricht nimmt.

Da die Universitäten von den Söhnen der ersten Familien des Landes besucht werden, die sich zum Teil mehr dem Vergnügen als dem Studium widmen, herrscht in den Col-

202) In die Zahlen sind die sogenannten Halls eingerechnet. Dieselben besitzen keine eigene Vermögensverwaltung.

203) Diese Zeitgrenze wurde 1882 eingeführt und gleichzeitig die bis dahin den Fellows obliegende Pflicht zum Cölibat aufgehoben.

leges ein luxuriöser Ton. Die sparsamsten Studierenden brauchen während der 26 Wochen des Universitätsjahrs 150 £, wer weniger vorsichtig ist 300 £, viele das Vier- und Fünffache. Ein Teil der Ausgaben wird allerdings durch Stipendien und Preise gedeckt, die teils von den Colleges und der Universität, teils aus anderen Stiftungen verliehen werden; ungefähr ein Drittel der Studierenden befindet sich im Besitze von solchen Bezügen im Durchschnittsbetrage von 60 £ jährlich. Da aber bei der Vergebung auf Bedürftigkeit keine Rücksicht genommen wird, sondern nur teils auf die Plätze in den für die Bewerber veranstalteten Prüfungen, teils nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen auf die Herkunft von gewissen Familien, Schulen, Orten ꝛc., so gewährt die Einrichtung armen Studierenden nur zufällig Erleichterung und dieselben sind daher im Allgemeinen von den Colleges ausgeschlossen. Bis in die jüngste Zeit folgte hieraus der Ausschluß auch von der Universität, da diese nur Angehörige von Colleges immatrikulierte. Seit 1874 lassen aber beide Universitäten auch Studierende zu, die keinem College angehören. Sie werden von Universitätsbediensteten angeleitet und beaufsichtigt und gegen Bezahlung zum Unterricht der Collegetutoren zugelassen. Obgleich ein Studierender in dieser Weise mit 50 £ jährlich auskommen kann, machen doch nur ungefähr 10% der Studierenden von der Einrichtung Gebrauch.

Die Universitäten unterstehen so wenig wie die Colleges einer Staatsaufsicht, sondern werden lediglich von ihren selbstbestellten Organen nach ihren Statuten regiert. Das oberste Haupt ist der auf Lebenszeit gewählte Kanzler, in der Regel irgend eine hohe Person, die, ähnlich wie an einigen deutschen Universitäten der Landesherr, nur nominell die Korporation leitet. Wirklicher erster Vorstand ist der Vizekanzler, der aus den Collegevorstehern je auf ein Jahr gewählt wird. Er leitet den Verwaltungsausschuß (Hebdomadal Council in Oxford, Council of the Senate in Cambridge), der aus etwa 20 Universitätsbeamten, Collegevorstehern, Professoren und Graduierten der Universität besteht, die auf sechs Jahre gewählt werden. Die Gesamtheit der am Universitätssitz wohnenden Inhaber höherer Universitätsgrade (Magistri Artium, Doctores etc.), in Oxford Congregation, in Cambridge Electoral Roll genannt, wählen den Kanzler, Vizekanzler und Verwaltungsausschuß und beschließen über die wichtigeren Angelegenheiten. Einige Rechte (darunter die Wahl des Universitätsvertreters im Parlament) sind endlich der Gesamtheit der höher Graduierten jeder Universität, wo sie immer wohnen, vorbehalten (Convocation in Oxford, Senate in Cambridge).

Die Professuren, deren es mit Einschluß der bloßen Reader- und Lekturerstellen in Oxford 70, in Cambridge gegen 50 giebt, beruhen auf einzelnen Stiftungen und werden nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen durch die mannigfaltigsten Personen und zum Teil nur für eine bestimmte Zahl von Jahren vergeben. Während für einzelne Fächer eine reiche Zahl von Stiftungen vorhanden ist, sind andere unvertreten, und die Dotation vieler Stellen reicht zum Unterhalt einer Familie nicht aus. Ebenso sind die Universitäten zum Teil ungenügend dotiert. Die zum größeren Teil aus Prüfungsgebühren bestehende Jahreseinnahme von Oxford beträgt nur 48 000, die von Cambridge 34 000 £, also nur 13 und bezw. 11% der Einnahme ihrer Colleges. Den geringen Mitteln entsprechen geringe Leistungen. Von den hervorragenden Gelehrten Englands haben nur wenige den Universitäten angehört; Carlyle, Tyndall, Faraday, Darwin, J. St. Mill, Spencer ꝛc. waren nicht Professoren. Manche Professoren wohnen nicht einmal am Universitätsorte. Bis in die neuere Zeit haben sich die meisten auf einige Vorträge jährlich beschränkt; jetzt hält die Mehrzahl während eines oder zwei der drei Abschnitte (terms), in welche das Universitätsjahr zerfällt, eine wöchentlich zwei- bis dreistündige Vorlesung, in der Regel unentgeltlich. Gut besucht sind aber gewöhnlich nur einige naturwissenschaftliche Vorlesungen, und man wird noch durch manches an die bei einer Parlamentsenquete von einem Zeugen gemachte Angabe erinnert, daß die Aufhebung des Unterrichts der Professoren die

Zustände in Oxford und Cambridge kaum ändern würde. Der Grund der geringen Bedeutung des Professorenunterrichts ist der, daß für die höhere allgemeine Bildung die Colleges sorgen, während in der Thätigkeit für wissenschaftliche Fachbildung mit den Hochschulen besondere Einrichtungen konkurrieren.

Infolge dieser Gestaltung liegt die Hauptbedeutung der Universitäten jetzt in ihrer Eigenschaft als Prüfungsbehörden, womit es folgende Bewandtnis hat. Die Studierenden beziehen die Universität mit 16 bis 18 Jahren und sind also wesentlich jünger als in Deutschland, was nicht nur von dem Fehlen des Militärjahrs in England kommt. Sie suchen durch ihren gewöhnlich dreijährigen Universitätsbesuch den Grad eines Bachelor of Arts (B. A.) zu erreichen, zu dessen Erlangung in jedem der drei Studienjahre Prüfungen zu bestehen sind, die der Studierende nach seiner Wahl durch die Bearbeitung schwierigerer oder leichterer Aufgaben ablegen kann, um je nachdem den Grad „mit Ehren" (als classman) oder als gewöhnlichen (als passman) zu erhalten. Die Kandidaten, von denen die meisten auf die Universität nur die Kenntnisse eines deutschen Sekundaners mitbringen, haben zur Erlangung des gewöhnlichen Grads, mit welchem sich ungefähr die Hälfte der überhaupt zum Ziel Gelangenden begnügt, ein Maß von Wissen nachzuweisen, wie es im deutschen Maturitätsexamen gefordert wird, während der Ehrengrad Kenntnisse voraussetzt, wie sie in einer deutschen Staatsdienstprüfung verlangt werden. Die Bewerber um den Ehrengrad werden auf Grund der Prüfung lociert, und die Erlangung eines guten Platzes gereicht zu lebenslänglichem Ruhme. Prüfungsgegenstände waren bis in die fünfziger Jahre für alle Kandidaten die alten Sprachen, Mathematik und Religionslehre; in den klassischen Fächern wurde wie zur Zeit der alten Humanisten alles Gewicht auf die Fähigkeit gelegt, sich in Prosa und Versen elegant auszudrücken, während philologische, geschichtliche oder philosophische Kenntnisse nicht in Betracht kamen. Inzwischen sind aber allmählich einerseits der modernen Philologie und andererseits dem praktisch verwertbaren Wissen große Koncessionen gemacht worden, und der Unterricht hat infolge dessen solche Veränderungen erfahren, daß die Studierenden in der Lage sind, das Fachstudium auf der Universität mindestens zu beginnen. Es sind jetzt nur noch die zwei ersten Prüfungen von allen Kandidaten in Lateinisch, Griechisch, Mathematik und Religion abzulegen, während sie bei der dritten (in Cambridge die Bewerber um den Ehrengrad sogar schon bei der zweiten) zwischen einer ganzen Reihe von Fächern die Wahl haben. Beispielsweise haben in Oxford die Bewerber um den Ehrengrad die Wahl zwischen literae humaniores, scientiae mathematicae et physicae, scientia naturalis, jurisprudentia, historia moderna und sacra theologia [204]). Offenbar sind nur die Studierenden, welche mit Ehren abgehen, den deutschen Studierenden gleichzustellen, und da zugleich das Verhältnis der Zahl der Studierenden zu der der Einwohner in England niedriger ist als in Deutschland, ergiebt sich, daß wissenschaftliche Bildung dort seltener ist als hier. Der B. A. kann den Grad als Master of Arts (M. A.) nach Ablauf einer bestimmten Zeit durch die bloße Erlegung einer Gebühr erwerben. Außerdem erteilen die Universitäten auf Grund besonderer Prüfungen den Bachelor- und Doktorgrad in den übrigen Fakultäten; doch ist die Nachfrage danach sehr gering [205]).

Seit zwanzig Jahren bestehen bei beiden Universitäten je zwei Colleges für Mädchen, die ganz wie die alten Colleges organisiert sind. Die Schülerinnen haben männliche und weibliche Tutoren, sind auch von den meisten Professoren zu ihren Vorlesungen zugelassen

204) Von den 283 Studierenden, welche 1877 in Oxford mit Ehren zu B.A. promoviert wurden, hatten sich 94 in den alten Sprachen, 61 in neuerer Geschichte, 37 in Theologie, ebensoviele in Jurisprudenz, 31 in Naturwissenschaften und 23 in Mathematik prüfen lassen. In Oxford werden hauptsächlich die klassischen Studien gepflegt, in Cambridge die Mathematik. Den Konservativen in Oxford steht eine starke radikale Partei gegenüber.

205) Von den Aerzten erwerben noch nicht 2% den Doktorgrad an den Universitäten.

und beteiligen sich an den Universitätsprüfungen. Sie werden auf Grund derselben mit den Studenten lociert, erhalten aber keinen Grad.

Die 1832 in Durham vom dortigen Bischof und Domkapitel gegründete Universität ist ganz nach dem Vorbilde der bisher geschilderten organisiert, bezweckt aber vorzugsweise die Ausbildung von Theologen und hat nur gegen 400 Studierende.

§ 53. Bis zum Jahre 1854 setzte die Immatrikulation und Promotion in Oxford und Cambridge die Zugehörigkeit zur Staatskirche voraus; die Erlangung von Fellowships und Universitätsämtern war sogar bis 1871 an diese Bedingung gebunden. Dies veranlaßte die Dissenters, im Jahre 1827 in London eine den Angehörigen aller Bekentnisse offen stehende wissenschaftliche Unterrichtsanstalt zu gründen, das University College, das in eine philosophische (arts), eine naturwissenschaftliche und eine medizinische Fakultät zerfällt. Die Anstalt, welche kein Internat besitzt, vermag ihren etwa 50 Lehrern keinen Gehalt zu geben, so daß dieselben auf die Honorare der Studierenden angewiesen sind und die wenig lukrativen Stellen oft nur kurze Zeit behalten. Sie wird jetzt von ungefähr 1200 Studierenden besucht, wobei die Schüler des mit der Anstalt verbundenen Gymnasiums nicht mitgezählt sind.

Die Hochkirche stellte der Anstalt 1831 das ähnlich organisierte Kings College in London gegenüber, das in eine philosophische, naturwissenschaftliche, medizinische und theologische Fakultät zerfällt. Das Institut ist viel reicher als das vorher erwähnte und hat einen weiteren Vorsprung dadurch, daß seine Lehrer und Schüler in den Grundanschauungen einig sind, während die Angehörigen des University College nur in einer Negation übereinstimmen. Die hochkirchliche Anstalt besitzt ungefähr 60 Lehrer und 1000 Studierende, und ist wie die vorher erwähnte mit einem Gymnasium verbunden.

Da die Regierung den genannten Colleges das Recht der Graderteilung nicht geben wollte, gründete sie 1836 zur Aushilfe die London University, die aus einem sich selbst ergänzenden Senat von 36 Mitgliedern besteht, dem wie den alten Universitäten ein selbstgewählter Kanzler und Vizekanzler vorgesetzt ist. Den von der London University organisierten Prüfungen können sich die Studierenden der beiden Londoner Colleges und jeder andre, neuerdings auch Mädchen, nach Vollendung des 16. Lebensjahrs unterziehen. Die Prüfungen zerfallen wie in Oxford und Cambridge in drei in verschiedenen Jahren zu absolvierende Teile, erfordern aber bessere Kenntnisse, als dort zur Erlangung des gewöhnlichen Grads verlangt werden. Da schon für die zweite Prüfung ein spezielles Fach gewählt werden kann, können die Kandidaten die klassischen Studien schon mit dem 16. Lebensjahr abschließen.

Die Londoner Colleges sind inzwischen in vielen großen Städten nachgebildet worden. Doch verfolgen die meisten Anstalten mehr die Zwecke von polytechnischen Schulen und sind häufig zugleich Realschulen. Wegen ihrer Jugend fehlt es ihnen meist an Mitteln, und es ist deshalb schon öfter der Vorschlag gemacht worden, den alten Universitäten einen Teil ihres Vermögens abzunehmen und den neuen, weiteren Kreisen dienenden Anstalten zu geben. Neuerdings erhalten einige von ihnen Staatszuschüsse, 1889 im Ganzen 14 000 £. Die bedeutendste der neuen Anstalten ist das 1851 in Manchester mittelst einer Stiftung von beinahe 100 000 £ gegründete Owens' College, an das 1880 die der London University ähnliche Victoria University angeschlossen wurde; sie kann männlichen und weiblichen Studierenden der Anstalt sowie der Colleges in Liverpool und Leeds Grade erteilen, die nach Gesetz von 1888 bei der Bewerbung um Aemter den gleichen Wert haben wie die von Oxford, Cambridge und London. In gleicher Beziehung steht seit 1894 die Universität von Wales zu den Colleges in Aberystwith, Bangor und Cardif.

§ 54. Die durch die vorstehende Schilderung des Universitätswesens nahegelegte Frage, wo die Theologen, Mediziner und Juristen ihre Fachbildung erhalten,

beantwortet sich wie folgt. Für die Theologen unterhalten die Bischöfe Seminare; der Eintritt in dieselben ist durch Absolvierung der Universität nicht bedingt. Für die Mediziner werden, abgesehen von der durch die neueren Colleges für sie getroffenen Fürsorge, in Verbindung mit einer Reihe von Krankenhäusern durch Stiftungen und Aktiengesellschaften Bildungsanstalten unterhalten, die nicht nur klinischen, sondern auch ausgedehnten theoretischen Unterricht erteilen und zum Teil so reich besetzt und ausgestattet sind, wie die besten deutschen medizinischen und naturwissenschaftlichen Fakultäten. Der Jurist endlich holt sich seine Fachbildung, nachdem er eine Universität besucht hat, oder auch ohne dies gethan zu haben, bei einer der vier Londoner Advokatengesellschaften (Inns of Court, nämlich Inner und Middle Temple, Gray's und Lincoln's Inn). Er tritt bei einer derselben als Aspirant ein und sucht sich durch Privatstudien und indem er bei einem Mitglied der Gesellschaft in die Lehre tritt, die notwendigen Kenntnisse zu erwerben. Seit die Universitäten ihre juristischen Vorlesungen vermehrt haben, erwerben sich viele ihr theoretisches Wissen hauptsächlich auf diesen. Frühstens nach drei Jahren besteht der Kandidat das von der Gesellschaft abgehaltene Examen und wird von ihr als Mitglied (barrister) aufgenommen. Aus den Advokaten entnimmt der Staat seine Richter. Der social tiefer stehende Anwalt und Notar (solicitor, attorney) macht eine in der Regel fünfjährige praktische Lehrzeit durch und legt sodann eine von der Anwaltskorporation geleitete Prüfung ab.

VII. Belgien.

Giron, Dictionnaire de droit administratif (belge), II, 1895. Hoffmann, Das belgische Volksschulgesetz von 1895, in der Deutschen Zeitschrift für ausländisches Unterrichtswesen, I (1896) S. 322 und II (1897) S. 53. Baumeister, Die Einrichtung und Verwaltung des höheren Schulwesens in den Kulturländern. 1897. Greyson, L'enseignement publique en Belgique. 1893. H. W. 1. Supplementband, S. 821.

§ 55. Elementarschulen. Die Revolution von 1830 entstand zum Teil wegen der Schulen, deren Beherrschung der Staat gegen den Willen der katholischen Kirche und der liberalen Partei zu erlangen suchte, und die Verfassung von 1831 Art. 17 bestimmt deshalb, daß der Unterricht frei und jede vorbeugende Maßregel untersagt ist. Der Staat überließ die Volksschule nun zunächst den Gemeinden und der Kirche, aber die Zustände gestalteten sich dadurch so unbefriedigend, daß die ultramontane und die liberale Partei sich über ein Gesetz verständigten, das am 23. September 1842 erlassen wurde. Wenn damit auch der Staat für berufen zur Fürsorge für die Schule erklärt war, nahm das Gesetz doch nur bescheidene Rechte für ihn in Anspruch. Es verpflichtete jede Gemeinde eine Schule zu unterhalten, wenn nicht der Staat sie wegen des Bestehens hinreichender Privatschulen, d. h. Schulen kirchlicher Orden, von der Pflicht entband, oder sie eine vom Staat als genügend erklärte Privatschule adoptierte, d. h. zur Duldung der weltlichen Aufsicht und zur Aufnahme der zahlungsunfähigen Kinder vermochte. Der Gemeinderat hatte ohne Mitwirkung des Staats die Lehrer der von der Gemeinde unterhaltenen Schulen zu ernennen, welche weltlicher und kirchlicher Aufsicht unterstellt wurden. Die weltliche Aufsicht hatten die Gemeindebehörden und in zweiter Instanz ein vom Staat je für drei Jahre bestellter Ehrenbeamter zu führen, während die kirchliche Aufsicht von den Bischöfen zu organisieren war. Der vom Lehrer zu erteilende Religionsunterricht wurde nur der letzteren unterstellt.

Obgleich die Regierung die Ersetzung der Gemeindeschulen durch kirchliche mehr als vorauszusehen gewesen verhinderte, blieben die Schulen doch hinter denen anderer moderner Staaten zurück und erzogen die Schüler in ultramontanem Geist. Deshalb ersetzte die im Jahr 1878 in den Besitz der Parlamentsmehrheit gelangte liberale Partei das Gesetz von 1842 durch ein neues, in schroffem Gegensatz zu dem bisherigen stehendes Gesetz vom

1. Juli 1879. Es machte den Gemeinden die Unterhaltung von Schulen zur ausnahmslosen Pflicht und sprach dem Staat das Recht zu, die Zahl der Klassen und Lehrer zu bestimmen. Der Religionsunterricht wurde aus dem Lehrplan gestrichen und nur dem Geistlichen das Schullokal zur Erteilung solchen Unterrichts zur Verfügung gestellt. Damit fiel von selbst die kirchliche Aufsicht, während die weltliche durch Verwandlung der Bezirksinspektoren in bezahlte Berufsbeamte verbessert wurde.

Gegen dieses Gesetz unternahm die Kirche alsbald einen Vernichtungskampf. Sie agitierte nicht nur in der Presse und in Versammlungen, sondern verbot den Gläubigen ihre Kinder in die religionslosen Schulen zu schicken, bedrohte ungehorsame Eltern sowie die Lehrer der neuen Schulen mit Exkommunikation und rief wo nur immer möglich Ordensschulen in's Leben. Sie siegte, weil die Abschaffung des Religionsunterrichts dem Willen der Mehrzahl der Bürger nicht entsprach, und weil die Verbesserung der Schulen mit großen, den Steuerzahlern unangenehmen Kosten verbunden war. Wegen der Unzufriedenheit hierüber erlangte schon im Jahr 1884 die ultramontane Partei wieder die Mehrheit in den Kammern, und am 20. September 1884 wurde ein neues Gesetz erlassen.

Dasselbe befleißigte sich einer gewissen Zurückhaltung. Es gestattete zwar den Gemeinden wieder Privatschulen zu adoptieren und zwar unter leichteren Bedingungen, als denen des Gesetzes von 1842, gebot aber nicht, sondern gestattete nur den Gemeinden die Aufnahme des Religionsunterrichts in den Lehrplan, indem es freilich zugleich bestimmte, daß Gemeinden, an deren Schulen Religionsunterricht nicht erteilt wird, auf Antrag von zwanzig Familienvätern zur Adoption einer Privatschule mit Religionsunterricht gezwungen werden können. Der Religionsunterricht bleibt natürlich der weltlichen Aufsicht entzogen, die Bestimmung der Zahl der Lehrer wurde wieder den Gemeinden überlassen.

Ende 1893 fehlte nur in 153 Schulen der Religionsunterricht. Die Zahl der von den Gemeinden unterhaltenen Schulen war seit dem Rücktritt des liberalen Ministeriums von 4803 auf 4097 gesunken, und gleichzeitig war die Zahl der adoptierten geistlichen Schulen von 7 auf 1576 gestiegen. Die Wirkungen des Gesetzes von 1884 waren also für die ultramontane Partei so befriedigend als möglich. Dennoch glaubte sie ihre Macht zu seiner Verschärfung benützen zu sollen, und so kam am 15. September 1895 eine wichtige Novelle dazu zu stand. Sie führte zunächst den Religionsunterricht wieder in allen Schulen ein, jedoch vorbehaltlich des Rechts der Eltern, ihre Kinder demselben fern zu halten, und der Pflicht der Lehrer, während des übrigen Unterrichts die Gewissensfreiheit zu achten. Die Lehrer wurden zwar nicht verpflichtet, den Religionsunterricht zu übernehmen, können ihn aber nach den getroffenen Bestimmungen nicht leicht ablehnen. Eine Folge der allgemeinen Wiedereinführung des Religionsunterrichts war die Wiederunterstellung der Schule unter die Aufsicht der Kirche, deren Rechte jedoch nicht näher bestimmt wurden. Die zweite wichtige Vorschrift des neuen Gesetzes geht dahin, daß die Staatsbeiträge zu den Volksschulkosten nach dem gleichen Maßstab unter die Gemeindeschulen, die von Gemeinden adoptierten und die nur adoptierbaren verteilt werden, so daß also auch die unabhängigen Schulen der geistlichen Orden aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden[206]). Endlich hat das Gesetz die Lehrerbezüge erhöht; das 1884 allgemein festgestellte Mindesteinkommen von 1200 Fr. neben freier Wohnung wurde für Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnern je nach der Einwohnerzahl auf 1600 bis 2400 Fr. festgesetzt, und zugleich wurden Alterszulagen vorgeschrieben, die bis 600 Fr. steigen.

Ergänzend ist zu bemerken, daß Schulzwang nie bestanden hat, weshalb viele Kinder

206) Man hat sich zur Rechtfertigung dieser Einrichtung auf die in England den Vereinsschulen aus Staatsmitteln gewährten Beiträge berufen. Aber der Vergleich hinkt, weil hier vom Staat nur Schulen unterstützt werden, die sich seiner Aufsicht unterwerfen, während die nur adoptierbaren Schulen Belgiens keiner staatlichen Aufsicht unterliegen.

der Schule ganz fern bleiben oder sie nur während weniger Jahre besuchen, und daß zur Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen weltliche und kirchliche Seminare unterhalten werden.

§ 56. Die Mittelschulen zerfallen wie in Frankreich in staatliche — Athenäen genannt —, gemeindliche und private. Für die Athenäen stellen und unterhalten zwar die Gemeinden das Gebäude und Mobiliar und steuern zu den laufenden Ausgaben bei, aber die Leitung und namentlich die Bestellung der Lehrer kommt nur dem Staat zu. Andererseits beziehen die Gemeinden für ihre Anstalten zwar staatliche Unterstützungen, ernennen aber selbständig die Lehrer aus der Zahl der vom Staat geprüften Personen. Die Ausbildung und Prüfung der Lehrer findet in ähnlicher Weise wie in Preußen statt. Sie beziehen außer ihrem Gehalt das Schulgeld, aus dem ihnen aber ein Mindesteinkommen garantiert ist, und haben für sich und ihre Hinterbliebenen Pensionsansprüche. Die Anstalten besitzen 7 Jahreskurse. Nachdem von 1881 bis 1887 ein sehr verwickeltes System von Gabelungen bestanden hatte, zerfallen sie jetzt in eine griechisch-lateinische, eine lateinische und eine Realabteilung, die dem Gymnasium, Realgymnasium und der Realschule in Deutschland entsprechen. Der obligatorische Unterricht im Gymnasium umfaßt 53 Lateinstunden, 25 in Griechisch, 28 in Französisch, 20 in Deutsch oder Vlämisch, 21 in Mathematik, 21 in Geschichte und Geographie, 14 in Religion, 8 in Naturwissenschaften und 6 im Zeichnen. Am Realgymnasium hat der Lateinunterricht den gleichen Umfang, statt Griechisch werden Mathematik, Naturwissenschaften und Zeichnen gründlicher getrieben; in den Realschulen ist das in den anderen Abteilungen nur fakultative Englisch obligatorisch. Die 20 Athenäen hatten Ende 1892 5806 Schüler, nämlich 1492 in den Gymnasien, 904 in den Realgymnasien und 3410 in den Realschulen. Daneben bestanden 7 städtische Schulen mit 237, 79 und 239 Schülern.

Zu diesen 6161 Schülern weltlicher Anstalten kamen 9699 Schüler der 69 bischöflichen Anstalten, von denen 8 vom Staat unterstützt wurden, und 8152 Schüler der Schulen von geistlichen Orden, unter denen die der Jesuiten mit 5538 Schülern die wichtigsten sind. Die geistlichen Anstalten sind meist mit Internaten verbunden, die bei den Athenäen selten sind. Den geistlichen Anstalten fehlt durchgängig das Realgymnasium, einem Teil auch die Realschule; immerhin erhält ein Drittel ihrer Schüler die Realschulbildung. Ueber den Bildungsgang ihrer Lehrer bestehen keine staatlichen Vorschriften. Zur Kontrole der Maturitätszeugnisse, die von den Rektoren der geistlichen und sonstigen Privatanstalten ebenso wie von denen der weltlichen ausgestellt werden, besteht eine Kommission, die je zur Hälfte aus Professoren der staatlichen und der privaten Anstalten zusammengesetzt ist, und wenig Wert hat. Die außer den geistlichen Anstalten bestehenden Privatanstalten haben geringe Bedeutung.

§ 57. Wie im elementaren und mittleren, so konkurrieren auch im wissenschaftlichen Unterricht Staats- und Privatanstalten. Die beiden Staatsuniversitäten in Gent und Lüttich bestehen aus einer juristischen, medizinischen, philosophisch-litterarischen und einer mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät. Bei der zuletzt genannten sind Einrichtungen getroffen, die den polytechnischen Schulen Deutschlands verwandt sind. An jeder der beiden Universitäten wirken neben 50 und einigen Professoren regelmäßig 20—25 agrégés, die den deutschen Privatdozenten entsprechen. Auch andere Einrichtungen stammen aus Deutschland, dessen Universitäten bei der Gründung der beiden genannten Universitäten im Jahr 1816 als Muster dienten. Daneben bestehen aber französische Einrichtungen, z. B. die Pflicht der Studierenden zum Besuch der belegten Vorlesungen. Die Zahl der Studenten schwankt in Gent zwischen 600 und 700, in Lüttich zwischen 1200 und 1300.

Die privaten wissenschaftlichen Unterrichtsanstalten dürfen sich als Universitäten bezeichnen, wenn sie die vier Fakultäten der Staatsuniversitäten besitzen und den Unterricht erteilen, der

die Zulassung zu den Prüfungen für die liberalen Berufe bedingt. Sie unterliegen keiner Staatsaufsicht, und die Privatuniversitäten können dennoch mit denselben Wirkungen wie die Staatsuniversitäten Prüfungen abnehmen und Grade erteilen, während für die Prüfungen der Studierenden anderer Privatanstalten Kommissionen aus Professoren des Staats- und des Privatunterrichts gebildet werden. Die einzige Beschränkung der freien Unterrichtsanstalten besteht darin, daß sie nicht als juristische Personen anerkannt sind. Das Land besitzt seit 1834 zwei Privatuniversitäten, die „katholische" in Löwen und die „freie" in Brüssel. Die erstere, von den Bischöfen durch einen lebenslänglich ernannten Rektor geleitet, enthält außer den vier Fakultäten der Staatsuniversitäten eine theologische. Die 80—90 Lehrer unterrichten regelmäßig über 1600 Studenten, von denen ein Teil in Internaten lebt. Die freie Universität in Brüssel wird als Gegengewicht gegen das katholische Löwen von einem Verein unterhalten, an dessen Spitze ein Verwaltungsrat aus Professoren, kommunalen Würdenträgern und kooptierten Mitgliedern steht, und der zur Deckung der Ausgaben über die Renten seines Vermögens und Zuschüsse der Stadt Brüssel verfügt. Die Universität besitzt außer den 4 Fakultäten der Staatsuniversitäten eine technische; gegen 100 Lehrer unterrichten 1300 Studenten. Neuerdings ist in Brüssel neben die „freie" Universität eine von der sozialistischen Partei gegründete und 1895 von der Regierung anerkannte „neue" Universität getreten.

Sachregister zu Band III.

(Die arabischen Zahlen bezeichnen die Seite in den beiden Halbbänden, die römische Zahl II bezeichnet den zweiten Halbband.)

37*

Register zu Band I—III.

Die römischen Ziffern (I II^1 II^2 III^1 III^2) bezeichnen den Band, die arabischen Ziffern bezeichnen die Seite des bei der Ziffer oder vorher bei dem Stichwort angegebenen Bandes.

14 18


2044 100 887 686